

М.А. Яценко

**ЕФЕКТИВНІСТЬ ДІЯЛЬНОСТІ
ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

**Одеса
«Фенікс»
2013**

УДК 316.334.3

ББК 60.56

Я 927

Рецензенти:

Онищук В.М. – доктор соціологічних наук, професор

Кривошея Т.І. – кандидат соціологічних наук, доцент

Монографія рекомендована до друку за рішенням кафедри соціальних теорій Національного університету «Одеська юридична академія», протокол №6 від 7.10.2013

Яценко М.А.

Ефективність діяльності органів місцевого самоврядування: монографія. – Одеса: Фенікс, 2013. – 104 с.

У монографії викладаються концептуальні підходи до розуміння місцевого самоврядування та представлений аналіз ефективності діяльності органів місцевого самоврядування зроблений за результатами соціологічного дослідження проведеного автором.

ISBN 978-966-438-764-1

© М.А. Яценко, 2013

ЗМІСТ

Передмова	3
Розділ 1. Концептуальні підходи до розуміння	
місцевого самоврядування	5
Розділ 2. Оцінка населенням ефективності діяльності	
органів місцевого самоврядування	43
Післямова	94
Список використаної літератури	96

ПЕРЕДМОВА

В умовах демократизації українського суспільства виникає протиріччя між бажанням регіонів самостійно вирішувати соціально-територіальні проблеми і недостатньо відпрацьованими механізмами реалізації цієї соціальної потреби. Інститут самоврядування представляє собою не просто формальний принцип організації влади на місцях, а виступає в якості владно-управлінського механізму, який опосередковує відносини держави і територіальних громад. В якості основного фактора інституціоналізації місцевого самоврядування, який продукує територіальна громада, виступає її локальний інтерес, який не співпадає з державним, але й не суперечить йому.

Актуальність дослідження інституту самоврядування зумовлена також потребою соціологічного аналізу взаємодії територіальних громад і сформованих ними органів місцевої влади, їх здатності і спроможності ефективно використовувати свій самоврядувальний потенціал, його соціальні ресурси для самоорганізації і вирішення питань власного життєзабезпечення.

Мета дослідження полягає в тому, щоб, спираючись на інституціональний аналіз місцевого самоврядування та матеріали емпіричних соціологічних досліджень обґрунтувати можливості підвищення дієвості місцевого самоврядування.

У монографії розглядаються деякі теоретико-методологічні і соціально-прикладні проблеми функціонування інституту самоврядування. Інститут самоврядування як феномен соціально-політичного, а не адміністративного характеру,

опосередковує відносини держави і територіальних громад і виступає одним із шляхів подолання соціального відчуження населення від влади.

Розкривається зміст самоврядувального потенціалу територіальної громади і сформованих нею органів як інтегративної характеристики їхніх самоврядувальних можливостей і соціально-управлінських ресурсів. На матеріалах емпіричних соціологічних досліджень¹ аналізується самоврядувальна поведінка різноманітних соціальних груп територіальної громади: її цінності, інтереси і мотиваційні механізми, споживацькі преференції, рівень самоорганізації, міра соціальної відповідальності, поінформованість тощо.

¹ У монографії використані матеріали соціологічного дослідження мешканців міста Одеси проведеного автором у 2012 році за репрезентативною вибіркою.

РОЗДІЛ 1

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДХОДИ ДО РОЗУМІННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Соціологічне вивчення сучасного суспільства в Україні потребує з'ясування природи, характеру та механізмів соціально-економічних і соціально-політичних перетворень, що відбуваються. У самому ж суспільстві в трансформаційний період існує зниження упорядкування, помітна невизначеність у діяльності більшості структур як суб'єктів становлення нових суспільних відносин, що зумовлює нездатність народу реалізувати свій потужний економічний потенціал [1]. Ускладнюються і стрімко зростають соціальні проблеми, вирішення яких, на нашу думку, слід шукати на шляху становлення України як правової та соціальної держави.

Значно активізувалося вивчення територіальних проблем, що пов'язано з демократизацією всієї системи суспільних відносин у нашій державі, з формуванням ринкових механізмів господарювання, із здійсненням адміністративної реформи. У працях українських вчених розглядаються теоретичні та практичні питання державного і муніципального управління, їх взаємодії [2-6]. Однак суттєвих успіхів у цій важливій галузі на сьогодні немає, про що свідчить висловлювання відомого дослідника системи місцевого самоврядування в Україні В.О. Десятникова, який вважає, що «більшість громадян відчуває на собі тяжкі наслідки некомпетентного менеджменту, неякісного та несвоєчасного надання державних управлінських послуг,

безвідповідальності та корумпованості певної частини державних службовців. У кінцевому рахунку губиться довіра до владних структур, з'являється політична і соціальна напруга в суспільстві, підривається імідж країни» [7, с. 12].

Результуюча діяльність місцевих органів влади все більше розглядається з позицій антропосоціального підходу, методологія якого розробляється, зокрема, у працях Г.А. Дмитренка [8, 9] і Г.А. Щокіна [10]. У межах антропосоціального підходу, на відміну від технократичного, людина стає глобальною метою діяльності системи соціального управління на його мікро-, мезо-, та макрорівнях. Методологія антропосоціального підходу до діяльності органів місцевого самоврядування успішно використовувалася у працях Гошка А.О. У його монографії «Стратегія і тактика планування діяльності органів місцевого самоврядування» [11] розглядається механізм цілеорієнтації органів місцевого самоврядування на кінцеві результати їхньої діяльності, що здійснюється через виявлення ступеня задоволеності певних потреб населення у процесі проведення цільового соціологічного опитування. В іншій монографії Гошка А.О. розкривається механізм оцінки підсумкової діяльності органів місцевого самоврядування як основної ланки системи соціального контролю, котрий базується на виявленні рівня задоволення потреб населення, що належать до компетенції цих органів [12].

Справедливо зазначається, що концептуальне уявлення про механізми ефективної реалізації місцевого самоврядування неможливе без уявлення трансформаційних змін, що відбуваються в соціальній структурі українського суспільства.

Держава знімає з себе відповідальність за добробут своїх громадян і перекладає її на самих громадян, не створюючи при цьому стимулюючих умов для розвитку різноманітних форм власності, конкуруючого господарського середовища і високої економічної мотивації трудової активності. Істотні зрушення у соціально-політичній структурі суспільства супроводжуються глибокою поляризацією населення за рівнем доходів, матеріального добробуту, соціальних вимог та можливостей задоволення своїх потреб. Соціальна дезінтеграція, радикальні зміни соціального становища людей і рівня їх добробуту, поширення масової бідності зазначається на психологічному стані людей, проявляється у різкому зростанні почуття тривоги, невпевненості у власних силах, соціальної нереалізованості. В трансформаційних умовах суттєво перебудовується механізм соціальної стратифікації суспільства, внаслідок чого більшість із колишніх соціальних груп втрачає свої колишні соціальні позиції і маргіналізується, опиняється на «узбіччі» суспільства, втрачає зв'язок із його основними інституціями, відчуває глибокі деструктивні зміни свого соціального і психологічного стану. Поряд із традиційними люмпен-маргіналами, яким переважно притаманні низький рівень освіти, нерозвинута система потреб, істотна відчуженість від суспільних процесів, у соціальній структурі українського суспільства з'являються нові прошарки маргінальних груп населення. До складу цих груп все більше входять так звані «неомаргінали», характерними рисами яких є висока освіченість, розвинута система потреб, значні соціальні очікування і суттєва політична активність [13]. Сучасні українські маргінали складаються з кількох абсолютно різних за своїм походженням, віком, освітою груп населення, а

саме: безробітні; зневірені; пенсіонери, котрі отримують пенсії нижчі від межі малозабезпеченості; зайняті, котрі отримують зарплату нижчу від межі малозабезпеченості; жебраки і бродяги. Посилення маргіналізації призводить до того, що властива цим верствам система цінностей перестає бути виключно локальною, груповою і починає поширюватись на широкі суспільні верстви.

Основною проблемою сучасних демократичних країн є забезпечення рівноваги між вимогою проведення загальнодержавної соціальної політики та необхідністю врахування інтересів різних верств населення та специфіки регіонів. На регіональному рівні виявляються протиріччя не тільки між центром і регіонами, але також між окремими територіями регіону. Значні розміри ряду регіонів, різноманітність їх внутрішніх умов призводять до того, що загальнорегіональний підхід не завжди точно відбиває потреби мешканців кожного населеного пункту чи району в межах регіону. Різні соціально-економічні обставини потребують від владних структур застосування специфічних засобів, технологій і методик регіональної політики для підтримки нормальної життєдіяльності і забезпечення соціального розвитку населення на основі врахування інтересів його різних верств. Тому, щоб конструктивно здійснювати регіональну соціальну політику, треба чітко визначити принципи функціонування регіонів у вирішенні таких проблем, як:

- пріоритетність центру та регіонів у вирішенні найбільш злободенних соціальних проблем на місцях;
- механізми взаємодії центр-регіони, а також регіон-регіон у вирішенні соціальних питань, включаючи конкурентні стосунки між ними;

- врахування специфіки регіонів для проведення диференційованої соціально-гуманітарної політики.

Як свідчить політична практика західноєвропейських країн, конструктивним принципом розв'язання зазначених соціальних проблем, що виникають у площині взаємодії «центр-регіони», може бути принцип демократичної децентралізації влади. Децентралізація влади передбачає створення інституціональних структур місцевого самоврядування, які не перебувають в ієрархічній підлеглості до центральних органів влади на відміну від «деконцентрації» влади, яка полягає у передачі повноважень представникам центральної державної влади на місцях. У Всесвітній декларації місцевого самоврядування як основоположні принципи децентралізації влади зазначені [14]:

- незалежність від форми державного устрою;
- чітке законодавче розмежування функцій та повноважень між різними рівнями управління;
- цілеспрямований розвиток розгалуженої системи місцевого самоврядування;
- невтручання держави у сферу суверенних прав земель, областей, регіонів;
- подолання патерналізму через запровадження принципів діалогу і співпраці на різних рівнях соціального управління;
- самостійність місцевих органів влади у фінансовій сфері;
- фінансова підтримка органів місцевого і регіонального самоврядування з боку держави;
- законодавче закріплення горизонтальних і вертикальних взаємовідносин у сфері соціального управління.

На жаль, у вітчизняній літературі стан розробки проблеми децентралізації залишається ще на низькому рівні, мають місце певні розбіжності у розумінні та практичному застосуванні понять «децентралізація» і «деконцентрація» влади. На думку українського вченого В. Горбатенка, першою умовою втілення принципів децентралізації в Україні повинно стати розумне поєднання загальноцивілізаційного політичного досвіду і врахування досвіду модернізації держав, близьких до нашої країни за окремими аспектами свого історичного розвитку [15].

Визнання самостійності органів місцевого самоврядування у вирішенні питань, що входять до їх компетенції, не заперечує можливості здійснення з боку центральної влади адміністративного, фінансового та судово-правового контролю для гарантування загальнодержавних інтересів у зв'язку з особливими інтересами територіальних громад. Ключовим і особливо гострим для України у цьому плані є питання про фінансову базу місцевих органів влади, про механізм формування місцевого бюджету і відрахувань податкових надходжень. Це пов'язано з тим, що, по-перше, бюджет України надзвичайно централізований, а по-друге, має місце практика, коли органи управління вищого рівня визначають нормативи податкових відрахувань для органів управління нижчого рівня, що призводить до паралічу діяльності органів місцевого самоврядування. За результатами дослідження харківських соціологів, лише 7% опитуваних розцінює таку практику як справедливую, а 74% вважає, що основна частина податкових надходжень повинна залишатися в місті [16, с. 450].

З урахуванням національно-культурних особливостей регіонів може бути корисним і використання західного досвіду

взаємовідносин «центр-регіони», зокрема у вирішенні соціальних питань. Наприклад, якщо в США має місце майже повна відсутність втручання центру в регіональні справи і передбачається певна конкуренція між ними, то у ФРН відносини між центром і регіонами будуються на досить активному втручанні центру у соціальну політику окремих земель. Оскільки метою антикризово-реформаційного процесу в Україні проголошено побудову «соціального ринкового господарства», теорія і практика такого реформування в повоєнній Німеччині [17, 18], при всіх відмінностях між нашими країнами, заслуговує на аналіз.

У соціологічній і політико-правовій літературі досліджуються різні проблеми місцевого самоврядування, актуальні щодо трансформаційних умов українського суспільства. Завдяки цим численним дослідженням у вітчизняній літературі отримано значні теоретичні здобутки: збагачено понятійно-термінологічний апарат місцевого самоврядування, розкрито його особливості у різних суспільно-політичних та соціально-економічних умовах, розроблюються методологічні і методичні підходи до аналізу механізмів взаємодії інституту самоврядування і місцевих органів виконавчої влади тощо. Однак за їх межами залишилися деякі невирішені теоретичні і практичні проблеми, зокрема самоврядувального потенціалу територіальної громади і сформованих нею органів.

Якщо поняття «місцеве самоврядування» в політологічному аспекті інтерпретується переважно за допомогою категорії «інтенсивності», яка характеризує його за часовим та просторовим поширенням [19, с. 137], то в соціологічному

дослідженні місцевого самоврядування, на наш погляд, доцільно робити акцент на категорії «територіальної громади», яка «виступає на першому плані в системі суб'єктів місцевого самоврядування [20, с.101]». Самоврядування здійснюється на принципах єдності громадян певної території як суб'єкта і об'єкта управління, економічної та фінансової незалежності території, самофінансування і самозабезпечення, самостійності та незалежності в межах своєї компетенції кожного рівня місцевого самоврядування.

Місцеве самоврядування в системі соціального управління регіонами покликане забезпечувати комплексне вирішення питань з обслуговування населення і сприяти тим самим досягненню у суспільстві політичної й соціальної стабільності. Слід мати на увазі, що громадяни задовольняють більшість своїх потреб саме «за місцем проживання», тому у сфері муніципального управління зосереджена відповідальність за вирішення повсякденних життєзабезпечуючих задач територіального утворення. На муніципальному рівні найбільшою мірою можливий прояв самоорганізації населення, залучення зусиль недержавних організацій і об'єднання осіб зі схожими проблемами. Саме завдяки активізації соціального потенціалу самодопомоги і взаємодопомоги створюється той додатковий ресурс синергетичного характеру, котрий дозволяє вирішувати завдання на місцевому рівні навіть при вкрай несприятливих зовнішніх обставинах.

До основних завдань органів місцевого самоврядування нині прийнято відносити такі:

- вирішення соціальних проблем на підвідомчій території (організація освіти, охорона здоров'я, забезпечення громадської безпеки та правопорядку та інші);
- охорона довкілля;
- забезпечення комплексного розвитку території й місцевого господарства через систему комунальних служб, а також через виробничі підприємства, розташовані на території.

У трансформаційних умовах можна виділити кілька основних напрямків, що потребують першочергового вдосконалення на регіональному рівні і у вирішенні яких зростає роль органів місцевого самоврядування:

1. Контроль за дотриманням законодавства про державні соціальні стандарти і норми, державні соціальні гарантії; здійснення адекватних сучасним умовам пріоритетів і соціальних стандартів задовільнення тих чи інших потреб населення, на базі котрих відтворюються рівні основних державних гарантій.

В сучасних трансформаційних умовах роль територіальних громад у забезпеченні населення мінімальними державними соціальними стандартами збільшується. Це пов'язано з тим, що основним чинником інституціоналізації місцевого самоврядування, який продукує територіальна громада, є специфічний локальний інтерес, який не збігається з державним, але й не суперечить йому. Головними соціальними питаннями місцевого значення виступають питання, пов'язані з наданням послуг населенню, які гарантовані загальнодержавними стандартами (мінімум благ, які мають право отримувати громадяни в межах всієї України незалежно від місця

проживання), їх доступність для всіх і адресність. Водночас, на думку територіальної громади і з урахуванням тих соціальних благ, що їх виробляє місцеве населення, деякі види послуг населенню можуть і перевищувати загальнодержавні стандарти, чого не повинна заперечувати держава. У цьому випадку «місцеве самоврядування стає природним і єдиним локальним простором реалізації таких стандартів, а у перспективі і простором репродукування, становлення і розвитку нових соціальних стандартів» [21, с. 81].

2. Соціальний захист населення як комплексна система організаційно-правових і економічних заходів (соціальне забезпечення, соціальне страхування, соціальна допомога, соціальна підтримка і правовий захист), спрямованих на забезпечення необхідної якості життя кожного члена територіальної громади в конкретних соціально-економічних умовах.

3. Зайнятість населення і регулювання ринку праці, котрі забезпечуються розробкою територіальних програм зайнятості населення, затверджених відповідними районними і обласними радами, а також заходами відносно соціальної захищеності різних груп населення від безробіття.

4. Розширення реальних можливостей участі територіальної громади як первісного суб'єкта місцевого самоврядування, основного носія його функцій і повноважень у вирішенні питань соціальної політики, вдосконалення механізмів функціонування інституту самоврядування. Важлива роль місцевого самоврядування в системі регіональної соціальної політики пояснюється тим, що воно створює сприятливі умови для

забезпечення життєвих інтересів населення і здійснює превентивні заходи щодо його соціального захисту.

Сучасні концепції та уявлення про місцеве самоврядування виходять з ідеї оптимальної та ефективної організації системи соціального управління на макро- і мікрорівнях суспільного життя. При цьому найхарактернішою політичною формою реалізації самоуправлінських засад визнається демократія, бо демократизм, як зазначає американський політолог Дж. Сарторі у праці «Переглядаючи теорію демократії», належить до визначальних рис самоуправління. Згідно з теорією Дж. Сарторі, інтенсивність самоврядування варіюється за його просторовим і часовим поширенням та виявляє таку закономірність: інтенсивність можливого самоврядування перебуває у зворотній залежності від необхідного поширення самоврядування і у зворотньому відношенні до тривалості необхідного самоврядування. Без наявності представницької демократії у формі публічної та виборчої влади реалізувати весь позитивний потенціал місцевого самоуправління неможливо. Слід також мати на увазі, що демократія являє собою політичну форму організації влади в державі, тоді як самоврядування орієнтоване на громадські засади самоорганізації. Тобто місцеве самоврядування є досить специфічним соціальним інститутом управління, сутність якого полягає у своєрідності й самостійності, яка фактично залежить від системи державних нормативно-правових актів, котрі його регламентують. Звідси поява нового суб'єкта в системі соціального управління – територіальної громади. Як відомо, авторитарно-диктаторські системи правління повністю підкоряють собі самоврядні функції місцевих та територіальних громад, оскільки централізм

та унітаризм базуються на засадах жорсткої ієрархії. Таким чином, між демократією як формою організації влади державного правління і місцевим самоуправлінням є нерозривний зв'язок і істотні відмінності, щоправда, формального характеру, які полягають в тому, що самоврядування – поняття більш широке, ніж демократія, як за своєю природою, так і за своєю історичною роллю, завданням та методами здійснення. Але, як свідчить суспільна практика, чимало історичних форм самоврядування будуються на тих самих принципових засадах, що й демократія, а саме: формальна рівність, вільне волевиявлення інтересів, підпорядкованість меншості більшості, поєднання елементів представництва і прямого волевияву тощо.

Участь громадян у функціонуванні демократичних систем управління стає реальною тоді, коли індустріальне суспільство після фаз «класичного» і монополістичного капіталізму вступило в соціальну фазу розвитку, якій притаманні високий ступінь державного і суспільного регулювання, соціальна спрямованість політики, широке розповсюдження всіляких соціальних програм, ініціатив, гарантій, великий ступінь соціальної захищеності, високий рівень і якість життя. Головним суб'єктом соціальної політики на цій фазі виступає соціальна держава, яка спирається на широку соціальну основу і здійснює активну політику, спрямовану на підвищення, стабільне забезпечення життєвого рівня населення, захист і реалізацію прав і свобод громадян, на створення сучасних систем охорони здоров'я, освіти і соціального забезпечення, на запобігання й успішне вирішення соціальних конфліктів. Ці положення зафіксовані в Конституції України, де в статті 1

зазначено, що Україна є суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава. Ця теза розширюється у статті 3, де зазначено: «Людина, її життя, здоров'я і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави [22, с. 4]». Саме такими якостями характеризується громадянське суспільство, яке, будучи незалежним від держави, спільно з нею формує розвинені правові відносини, взаємодіє задля спільного добра.

Деякі автори вважають, що до концептуальних засад місцевого самоврядування можна віднести цілий ряд важливих ідей та теорій, що в єдності дають можливість розвивати соціальну активність громадян, спрямовувати їхню ініціативу у єдине русло розвитку, зокрема такі:

- легітимність – опора на закон, його суворе дотримання;
- принцип лібералізму;
- народність або позапартійність діяльності органів місцевого самоврядування;
- автономність – наявність економічної та дієвої (в рамках закону) свободи;
- виважений прагматизм, що включає в себе професіоналізм;
- принцип дуалізму (паралелізму) – діяльність органів самоврядування доповнює владні функції, але не зводиться до них;
- пріоритетність гуманітарних інтересів громади, піклування про знедолених і немічних;
- принцип науковості – інтелектуально-наукове обґрунтування і експертиза всіх починань і проєктів;

- відкритість діяльності органів самоврядування для громади та засобів масової інформації [20, с. 134].

На це можна зауважити, що будь-яка із названих засад має складне, неоднозначне тлумачення і може бути зрозумілою лише у чітко визначеному контексті.

Завдяки численним дослідженням концептуальних проблем місцевого самоврядування у вітчизняній політико-правовій і соціологічній літературі напрацьовані певні результати: розроблено класифікацію проблем місцевого самоврядування, розкрито деякі його особливості в різних суспільно-політичних та соціально-економічних умовах тощо. Слід назвати роботи українських дослідників В. Пархоменка [23], Р.В. Шинкаренка і Т.В. Бровка [24], які зосередили свою увагу на основному колі проблем, що їх повинно вирішувати місцеве самоврядування. Досліджується також процес формування і розвитку принципів становлення, організації та діяльності цього важливого соціально-політичного інституту в різних сферах функціонування публічної самоврядної влади і демократичної державності. Багато уваги приділяється з'ясуванню організаційно-правових аспектів самоврядування, зокрема порівняльному аналізу державного управління і місцевого самоврядування [25].

Відаючи належне теоретичному та практичному значенню досліджень вітчизняних та закордонних вчених, необхідно зазначити недостатній рівень розробленості проблеми концептуальних моделей організації влади на місцях, зокрема дослідження місцевого самоврядування в аспекті механізмів здійснення регіональної соціальної політики, налагодження партнерських відносин між органами державної влади, з одного

боку, та територіальними громадами, органами місцевого самоврядування, – з іншого. В цьому зв'язку розглянемо більш конкретно деякі концептуальні моделі та базові категорії місцевого самоврядування, пов'язані з його теоретико-пізнавальними та соціально-прикладними аспектами, враховуючи світовий досвід і специфіку трансформаційного етапу.

Термін «місцеве самоврядування» в його сучасному розумінні ввів в обіг німецький юрист Рудольф Гнейст (сер. 19 віку) для визначення такого виду управління на місцях, за якого територіальні громади законодавчо були наділені правом самостійного вирішення місцевих проблем. Місцеве самоврядування на теренах нашої держави виникло в середні віки у вигляді перших спроб міського самоврядування, що надавалось магдебурзьким правом, частково зберігалось у часи козацької республіки (XV-XVII ст.), але остаточно занепало в часи після об'єднання України з Росією у 1654 році. Незначна його реанімація за умов царизму (початок XX ст.) та часів УНР закінчилась фактичним відродженням національного поняття місцевого самоврядування лише після набуття Україною незалежності.

Ситуація, що виникла в Україні в трансформаційний період, визначається постійним пошуком в процесі державотворення власних шляхів до формування місцевого самоврядування, які б враховували особливості менталітету українського народу і водночас орієнтувалися на світовий досвід.

Наявність різних концептуальних підходів до розуміння сутності місцевого самоврядування пов'язана з неоднозначним визначенням джерела та природи тієї влади, яка здійснюється

територіальними громадами і вибраними ними органами, а також взаємодією місцевого самоврядування з органами державної влади. Поняття «місцеве самоврядування» є неоднозначним та багатоплановим, тому в концепціях різних авторів мають місце різні його інтерпретації, яких на сучасному етапі налічується більше тридцяти. Виходячи з того, що історично під місцевим самоврядуванням розуміється місцеве управління, самостійно здійснюване населенням певної територіальної одиниці, суть місцевого самоврядування можна зрозуміти, лише розібравшись у природі влади, здійснюваної територіальними громадами. У сучасній науковій літературі існують різноманітні погляди на визначення поняття «місцеве самоврядування», у зв'язку з чим можна констатувати певні типологічні підходи. Деякі дослідники, переважно французькі (Б. Гурне, Р. Драго та інші), вважають інститут місцевого самоврядування суто адміністративною структурою, яка доповнює державні управлінські структури і вбачають у ньому одну з форм державного управління на місцях. Цей погляд поділяють і деякі вітчизняні автори: Л. Біленчук, А. Гошко, А. Коваленко, В. Кравченко, М. Підмогильний та інші. Наприклад, в українському енциклопедичному словнику місцеве самоврядування визначається як одна з форм державного управління на місцях, управління міськими справами в зумовленому державою обсязі муніципалітетами, магістратами та іншими органами, що обираються населенням відповідних адміністративних одиниць.

Державницький аспект самоврядування підкреслює і М. Корнієнко, який вважає, що «в умовах сучасної демократичної держави, у якій уся повнота влади належить народу, місцеве

самоврядування не може бути нічим іншим, як формою децентралізації державної влади на рівень таких громадських суб'єктів, якими є територіальні колективи громадян та ті органи, які вони обирають [26]». Отже, місцеве самоврядування у такому розумінні виступає досить специфічною інституцією як право та обов'язок місцевих органів влади регулювати та вести державні справи під свою особисту відповідальність і в інтересах місцевого населення.

У працях інших дослідників робиться акцент на самоврядних засадах у місцевому управлінні як прояві певних «природних» прав, що властиві місцевим громадам (Б. Андресюк, В. Кампо та інші). Наприклад, Б. Андресюк розглядає місцеве самоврядування як найбільш повний вияв демократії в недержавній формі її існування і розвитку, в якій представлено інтереси територіальних громад, уповноважених самостійно розв'язувати різноманітні питання повсякденного життя [27]. Такої ж думки дотримуються і Л. Семів та Р. Семів, які зазначають, що ідея місцевого самоврядування полягає у найширшій можливості місцевих (територіальних) громад (а не адміністративно-територіальних одиниць) самостійно вирішувати питання свого життя відповідно до Конституції і законодавства України [28]. Аналогічну позицію займає і В. Кампо, який переконаний, що суть місцевого самоврядування полягає в самоорганізації жителів певних адміністративно-територіальних одиниць (територіальних колективів) насамперед, населених пунктів, з метою вирішення ними безпосередньо або через уповноважені ними органи питань місцевого життя цих одиниць. Місцеве самоврядування здійснюється на засадах закону, організаційної та фінансової

самостійності [29]. Тобто другий підхід до інтерпретації сутності місцевого самоврядування базується на намаганні авторів розвести поняття «місцевої державної влади» та «місцевого самоврядування», зазначивши ними дві різні системи, що паралельно функціонують на місцевому рівні. В рамках цього підходу інститут місцевого самоврядування виводиться за межі державного механізму і у властивих йому формах опосередковує відносини держави і територіальних колективів. Держава з свого боку повинна створити належну правову базу і відповідний політичний клімат, щоб органи місцевого самоврядування одержали необхідну їм повноту влади, а також здатність здійснювати її, керуючись класичним принципом субсидіарності, згідно з яким питання, які можна вирішувати на низових рівнях правління, немає потреби передавати вище. Саме в такому ключі розуміється місцеве самоврядування в Європейській хартії як право і реальна здатність органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину місцевих справ і управляти нею, діючи в межах закону, під свою відповідальність і в інтересах місцевого самоврядування [30].

Юрій Панейко вважає, що різницю між державним управлінням і самоврядуванням «слід шукати у формальній площині самоврядування, тобто в його організації». І далі пояснює свою думку таким чином. «Суть самоврядування полягає у самостійності і ієрархічній незалежності. Тоді як урядове адміністрування базується на системі ієрархічно організованої бюрократії, самоврядування здійснюється через самостійні органи (установи), що не перебувають у жодному ієрархічному стосунку до інших органів (установ), чи це

державні, чи самоврядні органи вищого рівня. Ці місцеві органи, діяльність яких охоплює менші чи більші частини території держави, можуть обиратися або ж бути призначені, можуть володіти чи не володіти статусом юридичної особи. Втім це не має ваги для правового поняття самоврядування. Другорядне значення має також внутрішнє регламентування самоврядної структури. Істотними залишаються самостійність та ієрархічна незалежність. Саме ці дві ознаки творять сутність того, що ми називаємо децентралізацією. У такому сенсі децентралізація і самоврядування тотожні» [31, с. 185-186].

Отже, як бачимо, сучасна політико-правова і соціологічна література не може дати однозначної відповіді на запитання про природу місцевого самоврядування: чи здійснюють територіальний колектив і його органи окрему, відмінну від державної влади функцію контролю, чи, навпаки, останні міцно вмонтовані в державний механізм і виконують функції органів держави? Як підкреслюється в науковій літературі, поняття «місьцеве самоврядування» в політологічному аспекті інтерпретується переважно за допомогою категорії «інтенсивності», яка характеризує його за часовим та просторовим поширенням [19]. В соціологічному дослідженні місцевого самоврядування, на наш погляд, доцільно робити акцент на категорії «територіальної громади», зокрема на розкритті її самоврядувального потенціалу.

Соціологічне дослідження місцевого самоврядування пов'язано з вивченням передусім самоврядувального потенціалу територіальної громади. Соціологічний аналіз місцевого самоврядування має своє особливе за змістом навантаження, котре відбиває передусім його функціональний аспект як

спроможність територіальних суб'єктів (громад) і сформованих ними органів використовувати свій самоврядувальний потенціал для самостійного вирішення місцевих проблем. Дослідження самоврядувального потенціалу територіальної громади, під яким мається на увазі її здатність і готовність самостійно вирішувати питання власного життєзабезпечення, є важливою характеристикою територіальної громади як суб'єкта самоврядування.

Самоврядувальний потенціал територіальної громади складається з таких компонентів:

1. сукупності самоврядувальних можливостей, які характеризують внутрішні структурні властивості, притаманні членам територіальної громади як суб'єкта управління: їх знання, управлінську компетенцію, навички тощо;
2. соціальних ресурсів територіальної громади, які найбільшою мірою характеризують її місію як суб'єкта самоврядування.

Суттю місії територіальної громади може бути:

- довготермінове бачення розвитку;
- консолідація зусиль громади;
- об'єднання різних цілей (в розрізі видів діяльності та соціальних груп, релігійних громад, політичних партій тощо);
- визначення пріоритетів розподілу та використання ресурсів;
- окреслення загального діапазону обов'язків суб'єктів громади.

Місія територіальної громади як суб'єкта самоврядування може бути обґрунтована та визначена за умов чіткого уявлення про:

- наявні і майбутні ресурси громади;
- продукцію чи послуги, які можуть знайти збут на конкурентному ринку;
- конкурентоспроможність громади на ринку товарів, робіт, послуг;
- відповідальність громади, яка поряд з ідеєю самовизначення і формування неповторного позитивного іміджу є основою філософії існування територіальної громади в сучасних умовах.

Місія, сформульована на таких засадах, відіграє роль сили, що об'єднує зусилля громади, дає змогу сполучити різні цілі та інтереси різних груп людей, створити розумні передумови розподілу ресурсів з урахуванням системних локальних пріоритетів, а також оцінити дію окремих факторів та елементів зовнішнього й внутрішнього середовища під єдиним «кутом зору» (сприяють вони чи ні виконанню місії).

При цьому слід мати на увазі, що добре сформульована місія має відповідати таким умовам:

- виражати прагнення громади, тобто те, що громада хоче зробити, а не те, що вона «мусить» зробити, щоб існувати;
- показувати, з чого складаються переваги громади, її компетенції та можливості;
- відображати її внутрішні та зовнішні потреби;
- висловлювати те, у що вірить і чому може посвятити себе громада;

- бути орієнтованою в майбутнє і коригованою, тобто вміти витримати випробування часом;
- бути простою, короткою і легкою для сприйняття (точною і комунікативною);
- бути оригінальною і відрізнятися від інших;
- захоплювати і надихати (мотивувати) членів територіальної громади.

Аналіз ресурсного потенціалу територіальної громади, який враховується при розробці стратегічного плану її розвитку, традиційно включає:

- трудові ресурси (доступна робоча сила, кваліфікований персонал, рівень освіти та професійної підготовки);
- матеріальні ресурси (природні ресурси, об'єкти нерухомості, земельні ресурси, інфраструктура);
- фінансові ресурси (фінансова інфраструктура, акціонований/власний капітал, борги/залучені кошти, субсидії/гранти, позики);
- нематеріальні ресурси, до яких належать інтелектуальна власність, винаходи і промислові знаки, авторське і суміжне право, патенти і ліцензії, раціоналізаторські пропозиції, «ноу-хау», гудвілл, інформацію тощо [32, с.55].

Соціологічний аналіз ресурсного потенціалу територіальної громади, на наш погляд, повинен включати в себе і так звані соціальні ресурси, або ресурси «суб'єктивності». З цього приводу відомий американський економіст Р. Рейч підкреслює, що реальний потенціал нації становить не володіння певними технологіями, а здатність громадян розв'язувати більш комплексно завдання майбутнього, спираючись на здібності адекватного їх вирішення в минулому чи сьогоденні [33].

Слід зазначити, що соціологічний аналіз територіальної громади як суб'єкта самоврядування, зокрема її самоврядувального потенціалу, в нашому випадку зводився до виявлення деяких її самоврядувальних можливостей і соціально-управлінських ресурсів як ресурсів суб'єктивності (таких, як ресурс довіри та ресурс задоволеності), що виступають важливою умовою здійснення нею ефективного самоврядування. До ресурсів суб'єктивності в широкому сенсі цього слова можна віднести і здатність територіальної громади вишукувати необхідні, але відсутні на цей час матеріально-речові або фінансові ресурси для вирішення повсякденних та перспективних проблем життєдіяльності населення адміністративної території. Як підкреслює політолог Е.Остром, досліджуючи деякі кооперативні зусилля щодо управління спільними справами, успішне розв'язання проблеми визначається насамперед наявними запасами «соціального капіталу» [34, с. 119].

Стрімке зростання популярності теорії соціального капіталу обумовлене зрушенням від державної відповідальності за соціальний захист населення до багаточисельних нижчих рівнів через процес передачі державою своїх повноважень недержавним інститутам. Теорія соціального капіталу, поряд з іншим пояснює, яким чином індивіди можуть досягати більшого при меншій інституційній підтримці.²

Ресурси довіри і задоволеності належать до так званого «соціального капіталу» територіальної громади, втіленого у

² Демкив О. Концепция группового социального капитала и ее адаптация к отечественным условиям. //Социология: теория, методы, маркетинг, -2005, -№4. -105 с.

нормах її громадської активності й участі в соціальному управлінні. На відміну від звичайного капіталу, «соціальний капітал» являє собою «суспільне благо», своєрідний «моральний ресурс», який складається з довіри, лояльності і солідарності [35, с. 80] і кількісно зростає, а не зменшується при його споживанні і знищується, якщо його не використовувати. Саме здатність соціальної системи до самоорганізації П. Штомпка відносить до її «капіталу суб'єктивності», або соціальних ресурсів, котрі на його думку включають:

1. структурні ресурси, під якими мається на увазі мережа відкритих каналів інтеракції в межах організаційної структури;
2. індивідуальні ресурси як комплекс почуттів, які один індивід відчуває стосовно інших індивідів (симпатія, співчуття, доброзичливість, орієнтація на допомогу тощо);
3. культурні ресурси як система поширених розповсюджених і визнаних членами суспільства правил, зразків поведінки, які визначають той чи інший тип соціальних контактів і ставлення до них [35].

На думку одного з фундаторів концепції «соціального капіталу» Дж. Коулмена, соціальний капітал – це потенціал взаємної довіри і взаємодопомоги, який цілеспрямовано формується в міжособистісному просторі [36]. Р.Д. Патнем визначає соціальний капітал як історичні особливості організації суспільства, його принципи, норми взаємності, громадянські структури, які підвищують ефективність його функціонування за рахунок погодженості взаємодії людей. Він вважає, що соціальний капітал міститься в таких компонентах суспільної

організації, як соціальні мережі асоціативності (networks), соціальні норми взаємодопомоги (norms) і довіра (trust), які створюють умови для координації і кооперації людей [37, с.78]. Зокрема Р.Д. Патнем підкреслює, що саме дефіцит «соціального капіталу» не дозволяє розв'язати людині більшість життєво важливих проблем в пострадянських країнах [38].

На основі зазначеного можна дійти висновку, що соціальний капітал або соціальні ресурси територіальної громади – це зв'язки, соціальні мережі, норми і зразки поведінки, світоглядні цінності, довіра, які здатні передаватися з однієї соціальної ситуації в іншу, це соціальні активи, що сприяють співробітництву її членів. Складовою частиною соціальних ресурсів є також схильність членів територіальної громади до об'єднання, здатність до самоорганізації.

Розглянемо в зазначеному соціологічному аспекті наукові концепції місцевого самоврядування, які склалися на основі теоретичного узагальнення світового досвіду. Ми поділяємо думку тих авторів, які вважають, що місцеве самоврядування – це складне суспільно-політичне і соціально-економічне явище, сутність якого можна досягнути, лише емпірично узагальнюючи встановлені правові форми самоврядування в окремих державах [39].

У науковій літературі розглядаються три пануючі точки зору на сутність місцевого самоврядування: громадівська, державницька та дуальна, або змішана, концепція. Історично першою з теорій про місцеве управління і самоврядування була громадівська теорія, розвиток якої був пов'язаний із прагненням окремих міських громад, де набирала силу торговельно-промисловий капітал, вийти з-під юрисдикції землевласників. Звідси народжувалися ідеї про перевагу громади та її права над

державою, пізніше сформульовані як теорія «вільної громади» в роботах Є. Мейєра, О. Лабанда, О. Ресслера. Згідно з цією теорією громада являє собою самостійний, самоврядний територіальний колектив, як і сама держава, котра розглядається федерацією громад і виводить свої права від громади, а не навпаки. Отже, держава існує для громади, оскільки відповідно до теорії «природних і невід'ємних прав» остання могла бути визнана, а не створена державою. Тому громада повинна мати свою власну компетенцію у вирішенні байдужих для держави питань місцевого значення. Звідси місцеве самоврядування розумілось як управління особистими справами громади, здійснюване службовими особами громадського управління як суб'єкта права. Тобто органи місцевого самоврядування в своїй діяльності незалежні й самостійні від держави і керуються лише законом відповідно до принципу «дозволено все, що не заборонене законом». Таким чином, прихильники так званої «громадівської» концепції, започаткованої практикою державотворення США, розглядають територіальні громади як джерело самостійної публічної або «муніципальної» влади, яка не належить державі.

Можна погодитися з авторами, які вважають, що місцеве самоврядування в трансформаційних умовах України за принципами громадівської концепції можливе лише на рівні невеликих населених пунктів, де ще збереглися умови для відтворення реальної самоорганізації населення. На інших же адміністративно-територіальних рівнях (район, область) місцеве самоврядування можливе тільки у формі добровільних асоціацій громад сіл, селищ і міст. Внаслідок цього основна ідея громадівської концепції прийшла в суперечність з ідеєю

суверенітету та цілісності народу країни як єдиного джерела державної влади. Як справедливо зазначив Б. Андресюк, громадівська теорія «на рівні політичної практики створює небезпеку ... «параду суверенітетів» окремих регіонів, міст, селищ та сіл [40]».

Слід зазначити, що «громадівська» теорія місцевого самоврядування вразлива в науковому плані з багатьох причин:

- по-перше, питання про первинність громади щодо держави є багато в чому суперечливим, оскільки сам термін громада, а також зміст самоврядування часто визначаються на підставі їх зіставлення з поняттям «держава»;
- по-друге, одним із «вбудованих» недоліків вважається діяльність громади саме на основі закону, який безпосередньо йде від держави;
- по-третє, недолік громадівської теорії полягає в тому, що, визнаючи природні та невід'ємні права громади, за нею фактично визнається суверенітет, що є неможливим за умови існування держави;
- по-четверте, вона досить архаїчна, оскільки місцеве самоврядування не існує ніде в світі у тому вигляді, як його бачать прихильники цієї теорії. Територіальна громада як соціальна основа громадівської теорії самоврядування з її природним правом та сталими корпоративними інтересами давно припинила своє існування;
- по-п'яте, громадівська теорія концептуально виправдовує прояви місцевого егоїзму, які особливо посилюються у періоди політичної та економічної нестабільності;

- по-шосте, згідно громадівській теорії територія держави повинна складатися з територій незалежних одна від одної самоврядних громад, що суперечить історичній практиці.

Сутність «державницької» (Л. Штейн і Р. Гнейст) концепції самоврядування полягає в децентралізації державної влади і залученні територіальної громади та її органів до служіння державі. Економічною основою цієї теорії самоврядування є вирішення окремих фінансових проблем спільно з державними органами управління. На думку прихильників «державницької» теорії, органи місцевого самоврядування є складовою частиною всього державного механізму управління, представниками уряду на місцях. Наприклад, німецький правознавець Р. Гнейст вважав, що «самоврядування – це здійснення місцевими виборними об'єднаннями волі держави, місцеві органи є, насамперед, агентами держави і потім вже даної місцевості» [19, с. 21]. Такої самої думки додержувався і Л. Штейн, який писав: «І центральні державні органи, і органи місцевого самоврядування, роблять одну загальну державну справу, тільки перші – загального, а другі – місцевого значення» [41]. При такому підході місцеве самоврядування органічно вписується у державний механізм ієрархії влади, джерелом якої є весь народ, а не територіальна громада. Отже, в межах державницької теорії місцеве самоврядування можливе не тільки на рівні територіальних громад, а й на рівні регіонів (районів, областей), як це має місце, наприклад, у Франції, оскільки держава може визнавати їх теж територіальними колективами. Прихильником цієї парадигми самоврядування був і наш співвітчизник О. Яценко, який вважав, що самоврядування є формою здійснення

державних функцій за допомогою осіб та установ, тією чи іншою мірою незалежних від держави. Як основний недолік державницької концепції самоврядування слід зазначити, що її повне і послідовне прийняття може привести її прихильників до невизнання існування інституту самоврядування як такого.

Певною модифікацією «громадівської» і «державницької» теорій місцевого самоврядування є так звана громадсько-державницька парадигма (теорія «муніципального дуалізму»), яка досить поширена у світовій літературі і має своїх прихильників в Україні. Згідно з цією теорією органи управління на місцях виступають як органи з «подвійною», або «двоєдиною», політико-правовою природою: вони незалежні від держави при вирішенні «власних» суто громадських справ, і виступають як органи держави при вирішенні так званих «делегованих» прав, які належать до сфери державних інтересів. «Громадівсько-державницька» теорія місцевого самоврядування побудована на таких принципах:

- органи місцевого самоврядування незалежні від держави тільки при вирішенні справ у неполітичній сфері, тобто у сфері господарської і громадської діяльності;
- органи місцевого самоврядування у політичній сфері розглядаються як органи, що виконують державні функції і наділені її повноваженнями;

Громадівсько-державницька парадигма зумовлює одночасне співіснування на місцевому рівні як самоврядних органів, так і органів виконавчої влади уряду. Однак слід зазначити, що концепція «муніципального дуалізму» дуже вразлива в науковому відношенні, бо допускає існування в системі місцевого самоврядування суб'єктів влади з подвійною

природою, що суперечить принципу поділу влади в правовій державі [42]. Громадівсько-державницька теорія зумовлює одночасне співіснування на місцевому рівні як самоврядних органів, так і органів виконавчої влади, що мають відмінний статус, але здійснюють по суті однорідні функції. Як підкреслюють окремі автори, це не відповідає вимогам системної методології, згідно з якою один і той самий елемент не може водночас належати двом різним системам, тобто державному апарату і територіальним колективам громад [43].

Треба також враховувати історичний досвід, який свідчить, що застосування громадівсько-державницької теорії може призвести до перетворення її на одну з підсистем, які вона поєднує. Саме така доля спіткала в минулому місцеві Ради як органи з подвійною природою, які з органів місцевого самоврядування поступово перетворились на додаток адміністративно-командної системи.

Розглянуті вище концептуальні моделі самоврядування зумовлюють певні механізми взаємодії державних органів влади (центральных і місцевих) з органами місцевого самоврядування. В літературі з цього приводу існують різні погляди, які базуються чи на протиставленні місцевого самоврядування і місцевого управління, чи на їх ототожненні [44]. Деякі автори вважають, що поняття «місьцеве управління» виникло значно раніше від терміна «самоврядування» для визначення локального характеру діяльності муніципальних закладів США і Великобританії та відмежування їх від центральных органів влади [44].

У сучасних державах місцеве управління здійснюється як призначеними з центру державними адміністраціями, так і

органами місцевого самоврядування, гармонічність взаємодії яких визначає ефективність муніципальної соціальної політики, сприяє реалізації державних соціальних стандартів і нормативів, програм соціального захисту населення. По суті, це однорідні системи, оскільки вони займаються практично тими самими питаннями, але між ними існують певні характерологічні відмінності. Найпоширеніший погляд на співвідношення місцевого управління і самоврядування полягає в тому, що під місцевим самоврядуванням розуміється діяльність територіальної громади та її виборних органів, а місцеве управління розглядається як управлінська діяльність, яка здійснюється через адміністрацію, що призначається вищими органами державної влади. «Місцеве управління – це діяльність місцевих органів державної виконавчої влади, а місцеве самоврядування – діяльність самоуправляючих органів, які обираються місцевим населенням і виконують відповідні функції щодо забезпечення його інтересів [45]». В такому розумінні місцеве управління – це пряме державне управління на місцях, яке здійснюється виконавчими органами державної влади. Але деякі вчені пропонують розглядати місцеве управління як інтегративне поняття, яке може включати до себе як місцеву державну адміністрацію, так і органи місцевого самоврядування в якості складових частин державного механізму. Так російський дослідник О. Черкасов вважає, що місцеві органи в цілому формуються і функціонують на основі тих самих принципів, що й вищі органи керівництва. Тому не слід абсолютизувати та фетишизувати поняття «самоврядування» стосовно місцевого рівня, наділяти його якимись особливими «суспільними» властивостями та

протиставляти державному управлінню. Адже теоретично фетишизацію самоврядних засад в процесі управління можна було б поширити й на інші управлінські рівні та розглядати, наприклад, всю державу як самоврядну (що обираються населенням через представницькі органи, а також загальнонаціональні референдуми) організацію, а уряд як головний орган самоврядування тієї чи іншої країни [46]. Можливо з теоретичної точки зору державне управління і місцеве самоврядування можна представити в якості діалектичної єдності відмінних сторін єдиного процесу самоуправління народу. Але виходячи з Конституції України та законів «Про місцеве самоврядування» та «Про місцеві державні адміністрації» можна зробити висновок, що в цих основоположних документах простежується інший підхід, який базується на розрізненні державної влади і місцевого самоврядування. Так в законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» під місцевим самоврядуванням розуміється «гарантоване державою право та реальна здібність територіальної громади мешканців села чи добровільного об'єднання в сільську громаду мешканців декількох сіл, селища, міста самостійно чи під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та Законів України» [47, с. 2]. Тобто для України характерна орієнтація на компромісний варіант поєднання прямого державного територіального управління та місцевого самоврядування. Такий підхід, на нашу думку, точніше відображає природу місцевого самоврядування, бо він дозволяє чітко розмежувати самоврядні функції та повноваження територіальних громад з функціями та

повноваженнями державної влади, які реалізуються на місцевому рівні [48]. Виконуючи делеговані повноваження, органи місцевого самоврядування підконтрольні відповідним органам виконавчої влади, але це не означає зміни їх природи і не може розглядатися як підстава для включення їх до державного механізму. В такій інтерпретації ні державне управління, ні громадське самоврядування, взяті самі по собі, не можуть адекватно відтворювати всі аспекти процесу соціального управління в умовах демократичної системи влади. Це пов'язано з тим, що, по-перше, вони мають спільну соціальну мету і, по-друге, «самоврядні засади розвиваються не поза, а всередині нашої державності [49, с. 33]».

В цьому зв'язку одна із важливих задач регіональної політики полягає в проблемі розподілення функцій між різними рівнями місцевого самоврядування, а також між ними і виконавчими органами місцевої влади. Як зазначається в Заяві учасників української муніципальної академії та українського муніципального клубу, «однією з невирішених проблем демократичних перетворень є відсутність належних партнерських відносин між органами державної влади, з одного боку, та територіальними громадами, органами місцевого самоврядування, – з іншого [50, с. 346]». Зокрема, відсутні ефективні механізми представництва, відстоювання та захисту інтересів територіальних громад у Верховній Раді України, Кабінеті Міністрів України, в інших центральних органах державної влади.

Вітчизняний та зарубіжний досвід свідчить, що важливим засобом налагодження партнерських відносин можуть виступати асоціації органів місцевого самоврядування, інших

громадських організацій та об'єднань за умови їх представницького характеру та законодавчого визначення функцій таких організацій, засад їх взаємовідносин з органами державної влади.

Вирішення проблем організації територіальної влади на місцях прискорить впровадження механізмів стимулювання соціального і економічного розвитку депресивних територій, досягнення єдиних мінімальних соціальних стандартів і діючих механізмів соціального захисту населення незалежно від місця мешкання громадян, реалізацію місцевих комплексних програм продуктивної зайнятості населення.

Специфічною формою здійснення муніципальної політики служить поведінка різноманітних громадських груп населення певної території, які реалізують своє право на участь у місцевому самоврядуванні за належністю до відповідних територіальних спільнот. Соціально-територіальна спільнота як первісний суб'єкт місцевого самоврядування є стійким утворенням людей, об'єднаних єдністю простору, господарського побуту, соціально-економічних інтересів, історії та культури. Соціально-територіальна спільнота являє собою сукупність стійких соціальних зв'язків і стосунків між людьми, що виникають у процесі їх спільного проживання на певній локальній території і сумісного використання її природо-економічних, соціальних ресурсів і умов. Вона відрізняється відносним просторовим відокремленням, перевагою «силових полів» внутрішніх зв'язків над зовнішніми, а також самодостатністю внутрішнього життя у рамках локальної території, що забезпечує соціальне відтворення населення. Основні функції територіальної спільноти спрямовані на

задоволення потреб суспільства у визначених благах і послугах, на здійснення господарського і соціального освоєння території, забезпечення нормальних умов життєдіяльності і відтворення територіальних груп населення. Ці функції реалізуються у процесі взаємодії між групами і середовищем мешкання, включаючи місцеву систему управління, а також між територіальними спільнотами різних рівнів ієрархії (село, селище, місто, район, область).

Територіальній спільноті притаманні такі основні види поведінки:

1. демографічна, пов'язана з біологічним відтворенням населення визначеної якості (шлюбно-сімейна поведінка, народжуваність, користування послугами органів здоров'я).
2. міграційно-мобільна, пов'язана з переміщенням населення у просторі (постійна, сезонна, зворотна і маятникова міграція, зміна сфер, засобів і міст праці).
3. природокористувальна і природоохоронна, спрямована на використання і збереження природного середовища.
4. середовище-перетворювальна, котра проявляється в участі населення у формуванні і зміцненні штучного середовища (господарське, культурно-побутове, шляхове, індивідуальне будівництво, впорядкування території).
5. територіально-управлінська поведінка, яка включає різні види соціальної активності у сфері самоврядування територією, а також діяльність місцевих органів управління в області регулювання територіальних

відносин і територіального розвитку, здійснення соціальної політики на муніципальному рівні.

Саме останній вид поведінки територіальної спільноти становить інтерес для соціологічного дослідження соціальних проблем місцевого самоврядування.

РОЗДІЛ 2

ОЦІНКА НАСЕЛЕННЯМ ЕФЕКТИВНОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

В трансформаційному суспільстві існує ціла низка теоретико-методологічних і соціально-прикладних проблем, пов'язаних із становленням і розвитком місцевого самоврядування. Завдяки численним дослідженням цих проблем у вітчизняній літературі отримані значні теоретичні здобутки: збагачено понятійно-термінологічний апарат місцевого самоврядування, розкрито особливості місцевого самоврядування в різних суспільно-політичних та соціально-економічних умовах, розроблено класифікації проблем місцевого самоврядування. Досліджується також процес формування і розвитку принципів становлення, організації і діяльності цього важливого соціально-політичного інституту в різних сферах функціонування публічної самоврядної влади і демократичної державності. Багато уваги приділяється також дослідженню організаційно-правових аспектів самоврядування, зокрема порівняльному аналізу державного управління і місцевого самоврядування [51].

Традиційно проблеми функціонування і розвитку системи місцевого самоврядування в трансформаційних умовах поділяють на дві великі групи:

- проблеми, пов'язані з формуванням і розвитком самого інституту місцевого самоврядування;

- проблеми, пов'язані з його функціонуванням як інструменту пристосування соціальної політики до соціально-економічних умов конкретної території.

Вирішенню зазначених груп проблем, тісно пов'язаних між собою, у вітчизняній літературі приділяється багато уваги. Зокрема назвати роботу українського дослідника В. Пархоменка «Проблеми місцевого самоврядування в Україні 1990-х років», у якій наведено оригінальну класифікацію проблем місцевого самоврядування [52, с. 32]:

1. інституційні проблеми місцевого самоврядування.
2. проблеми правового забезпечення.
3. проблеми формування місцевого самоврядування.
4. проблеми становлення територіальних громад.
5. проблеми формування і функціонування місцевих рад.
6. проблеми статусу депутатів, посадових осіб та працівників місцевого самоврядування.
7. проблеми повноважень місцевого самоврядування.
8. проблеми матеріальної і фінансової бази місцевого самоврядування.

Викликає інтерес і підхід до класифікації проблем місцевого самоврядування, запропонований Р.В. Шинкаренком і Т.В. Бровком, які зосередили свою увагу на основному колі проблем, що їх повинно вирішувати місцеве самоврядування [53]. На їх думку, зору місцевого самоврядування повинно забезпечувати:

1. високу якість довкілля, стимулюючи впровадження екологічно чистих технологій і контролюючи роботу потенційно небезпечних підприємств хімічної промисловості.

2. сприяти збереженню соціокультурної специфіки й цілісності регіону.
3. здійснювати відповідну до потреб регіону соціально-демографічну політику.
4. забезпечувати соціально-економічний розвиток території.

Особливо підкреслюється, що в умовах трансформації українського суспільства у вирішенні задач соціальної політики зростає відповідальність органів місцевого самоврядування. Це пов'язано зокрема, з тим, що їх практичній діяльності притаманне прагнення пристосовувати соціальну політику до соціально-економічних умов конкретної території, знаходити можливі альтернативні рішення ряду соціальних проблем, здійснювати маневр ресурсами тощо.

Як наголошується в соціологічній літературі, в системі соціальних показників ефективності функціонування системи місцевого самоврядування можна виокремити чотири блоки:

1. критерії, за допомогою яких фіксується стан суб'єкта самоврядування, його потенціал:
 - гуманізація соціальних потреб, політичних інтересів суб'єктів, структура мотивів їх суспільно-політичної діяльності;
 - удосконалення відносин та підвищення ефективності взаємодії суб'єктів самоврядування по вертикалі та горизонталі;
 - динамізм процесу розвитку політичної культури, удосконалення норм, принципів суспільно-політичної діяльності, її стилю та методів;

- підвищення міри професіоналізму та політичної відповідальності суб'єктів самоврядування;
 - інтенсивність та послідовність суспільно-політичної діяльності.
2. критерії, що розкривають якісні та кількісні параметри функціонування механізму самоврядування:
- наукова спроможність та системний характер методологічних принципів, що лежать в основі відносин самоврядування;
 - оптимальність функцій самоврядної системи;
 - міра оптимальності структури органів самоврядування;
 - забезпеченість фінансовими, матеріально-технічними та іншими ресурсами;
 - якість та своєчасність рішень, які приймаються;
 - зміст організаторської роботи по виконанню рішень, що приймаються;
 - своєчасний та повний контроль за виконанням рішень, що приймаються;
 - способи та розміри застосування матеріальних та моральних стимулів.
3. критерії чутливості системи самоврядування до зовнішніх факторів, які підвищують чи знижують її ефективність:
- економічний вплив (ціна, прибуток, економічна конкуренція тощо);
 - соціальний вплив (вплив соціально-класових, національних відносин, факторів соціального середовища, інфраструктури тощо);

- політичний вплив (політична культура, політичний режим, стиль та методи політичної діяльності тощо);
- духовно-ідеологічний вплив (духовна культура, вплив засобів масової інформації тощо);
- вплив географічного середовища, кліматичних умов та інших зовнішніх по відношенню до системи самоврядування факторів.

Слід зазначити, що поняття «зовнішні фактори» дещо умовне, бо замкненість самоврядувальної системи має відносний характер, оскільки зовнішні фактори є органічно вплетеними в загальну мозаїку соціального життя.

4. критерії, які фіксують стан самоврядного об'єкта і відіграють ведучу роль у системі показників ефективності:

- позитивна чи негативна спрямованість кількісних змін життєдіяльності територіальної громади;
- позитивна чи негативна спрямованість якісних змін життєдіяльності територіальної громади;
- динаміка цих кількісних та якісних змін.

Зрозуміло, що «ідеальна» модель дослідження системи місцевого самоврядування припускає необхідність використання всіх або більшості з зазначених критеріїв соціальної ефективності, що неможливо здійснити в межах одного соціологічного дослідження. Тому в нашому дослідженні використані лише деякі критерії, за допомогою яких фіксується стан суб'єкта самоврядування, його самоврядувальний потенціал, а також деякі якісні та кількісні параметри ефективності функціонування механізму самоврядування.

При розробці й використанні конкретних методик виміру ефективності функціонування самоврядувального механізму здійснення соціальної політики важливо також враховувати рівні виміру, аспектний підхід до виміру і його часові фактори. У зв'язку з цим слід підкреслити, що розрізняють такі рівні виміру соціальної ефективності:

- особистісний рівень, коли об'єктом виміру виступає конкретна особа;
- рівень малої соціальної групи, коли об'єктом виміру виступає колектив, сім'я тощо;
- регіонально-галузевий рівень, коли об'єктом виміру виступають район, місто, регіон, галузь тощо;
- рівень великих соціальних груп та верств суспільства;
- суспільство в цілому.

Аспектний підхід до виміру соціальної ефективності припускає, що дослідник акцентує на економічні, соціально-політичні, ідеологічні, моральні, соціально-психологічні параметри функціонування системи самоврядування. Часові фактори виміру соціальної ефективності припускають, що вимірюється оперативна, оперативно-перспективна чи перспективна довгострокова ефективність функціонування самоврядувального механізму.

Щодо зазначених рівнів, аспектів і часових факторів виміру соціальної ефективності місцевого самоврядування, слід зазначити, що в нашому випадку досліджується соціально-груповий і регіонально-муніципальний рівень, при цьому акцент робиться на деяких соціально-економічних параметрах оперативної ефективності системи самоврядування. З урахуванням цього розроблялася і програма соціологічного

дослідження, зокрема інструментарій, а також здійснювалася операціоналізація деяких базових понять самоврядування і соціальної політики в соціологічні індикатори («соціальна політика», «самоврядування», «самоврядувальний потенціал», «управлінські можливості», «соціальні ресурси», «механізм самоврядування» тощо). При цьому ми виходили з того, що багатоступенева система розщеплення зазначених понять з неминучістю призводить до того, що його емпірична інтерпретація буває неповна, фрагментарна. Як підкреслює В.О. Ядов, зміст абстрактного терміна ніколи не зводиться в кінцеву кількість явищ даної сутності, зберігається якийсь не виражений в емпіричних показниках «залишок» [54, с. 55]. Ефективність функціонування органів місцевого самоврядування – достатньо складний об'єкт для соціологічного виміру, тому ми не прагнули до того, щоб звести до мінімуму цей не виражений в емпіричних показниках «залишок». На нашу думку, більш важливо було реалізувати принцип системності дослідження та надійності отриманої в ньому інформації, засновуючись на знаннях предмета дослідження та накопиченому досвіді. Як підкреслюється в соціологічній літературі, процедура переходу від понять, визначених в теоретичній концепції, до конкурентних перемінних дослідження не піддається достатній формалізації, і це завжди творчий процес, заснований на інтуїції дослідника, досвіді проведених наукових робіт, нарешті, просто на здоровому глузді [55, с. 14].

Специфічною формою функціонування органів місцевого самоврядування є самоврядувальна поведінка різноманітних соціальних груп територіальної громади, яка відбиває їх соціальні потреби і політичні інтереси. Самоврядувальна

поведінка територіальної громади включає різні види соціально-управлінської активності індивідів, структуру мотивів і різноманітні оцінки відносин самоврядування. На якісні і кількісні оцінки існуючих проблем місцевого самоврядування впливають найрізноманітніші фактори, серед яких можна виділити світогляд людини, систему її цінностей, поінформованість, соціально-професійний статус, споживацькі преференції, рівень самоорганізації територіальних громад, міру їх професіоналізму та політичної відповідальності тощо.

Розглянемо більш детально самоврядувальну поведінку територіальної громади і діяльність сформованих нею органів місцевого самоврядування, що здійснюють соціальну політику. Самоврядувальна поведінка, як зазначалося, включає різні види соціально-управлінської активності індивідів у сфері самоврядування життєдіяльністю громади, а також діяльність місцевих органів влади в області регулювання територіальних відносин і територіального розвитку, зокрема по здійсненню соціальної політики. Характер самоврядувальної поведінки залежить від ряду об'єктивних і суб'єктивних факторів:

- від якісних характеристик територіальних груп населення, породжуваних специфікою територіальної спільності;
- від їхнього соціально-економічного становища, під яким розуміється комплексна характеристика їх матеріального, соціального і духовного добробуту, породжуваного особливостями середовища життєдіяльності (показники забезпеченості населення тими або іншими благами, якісні характеристики середовища проживання – такі, як розвиток комунікацій,

транспортна доступність суспільних і культурних центрів і видів послуг, тощо);

- від інтересів, породжуваних особливостями територіальних груп населення і структурою їх потреб, а також ціннісних орієнтацій;
- від сформованої системи місцевого самоврядування, здійснення нею соціальної політики з урахуванням особливостей території;
- від ефективності взаємодії суб'єктів самоврядування і виконавчих органів муніципальної влади в області регулювання територіального розвитку і здійснення соціальної політики.

Ефективне функціонування органів місцевого самоврядування потребує від територіальної громади і сформованих нею місцевих органів самоврядування наявності певного самоврядувального потенціалу. В широкому значенні самоврядувальний потенціал територіальної громади включає сукупність соціально-політичних потреб і інтересів суб'єктів самоврядування, структуру мотивів їхньої самоврядувальної поведінки, систему взаємовідносин і взаємодії суб'єктів самоврядування по вертикалі і горизонталі між собою і з виконавчими органами місцевої влади, нормативну систему самоврядувальної діяльності, її стилі та методів, професійну компетентність та відповідальність суб'єктів самоврядування тощо. В нашому дослідженні вивчалися лише деякі професійно-ділові і морально-психологічні якості, що характеризують соціально-управлінські можливості територіальної громади та сформованих нею органів як суб'єктів самоврядування, тобто їх професійно-кваліфікаційний і освітньо-культурний рівень,

ціннісні орієнтації, наявність творчих і організаційно-підприємницьких здібностей тощо.

Головним суб'єктом самоврядувальної поведінки виступає територіальна громада, яка репрезентативно представлена в нашому дослідженні і характеризується високими професійно-діловими якостями, зокрема, 64,2% респондентів мають вищу і середню спеціальну освіту, тобто є фахівцями-бакалаврами, спеціалістами або магістрами, що характеризує територіальну громаду як суб'єкта самоврядування з досить високим освітньо-культурним рівнем, спроможного з відповідною компетенцією вирішувати місцеві проблеми життєдіяльності.

Високий освітньо-культурний рівень членів територіальної громади доповнюється їх різноманітними професійними якостями. За соціально-професійним статусом (в залежності від характеру виконуваної діяльності) 53,2% членів територіальної громади мають певні професійні властивості та досвід вирішення проблем у різних сферах муніципального життя (менеджери вищої та середньої ланки – 4,9%; працівники державних і приватних підприємств, закладів, банків – 34,7%; працівники правоохоронних органів, культури, освіти, охорони здоров'я – 13,6%).

Самоуправлінський потенціал територіальної громади характеризується також значною мірою її здатністю обирати професійно компетентних і політично відповідальних «виразників» своїх інтересів до органів місцевого самоврядування, які формують відповідну регіональну і муніципальну соціальну політику і здійснюють самоврядувальну діяльність в межах певної адміністративної території. Про необхідність і наявність певних професійно-

ділових якостей у службовців органів місцевого самоврядування можуть свідчити «експертні» оцінки цих якостей з боку членів територіальної громади, яка є головним суб'єктом самоврядування. «Експертні» оцінки можуть також характеризувати і діяльність органів місцевого управління (державних і самоврядних) щодо вирішення ними соціально-економічних проблем у межах адміністративної території.

Професійно-ділові якості службовця органів місцевого самоврядування є інтегративною характеристикою його професійних знань, вмінь, навичок, професійного досвіду, кваліфікації та досягнутих результатів праці. До професійно-ділових якостей службовця в широкому розумінні належать і такі властивості, які характеризують його організованість, відповідальність, ініціативність та ефективність діяльності управлінського персоналу. При цьому важливо також враховувати і морально-психологічні якості службовців органів місцевого самоврядування, які розкривають їх здатність до самооцінки, чесність, справедливість, психологічну стійкість тощо.

В нашому дослідженні респондентами оцінювалась важливість наявності певних якостей у службовців органів місцевого самоврядування, виходячи з того, що ефективність здійснення місцевого самоврядування залежить не тільки від активної позиції членів територіальної громади, а й значною мірою від професійно-культурного рівня службовців виконавчих органів місцевої ради та її голови. Слід відзначити такий позитивний факт як високий рівень вимог територіальної громади до оцінки професійно-ділових якостей службовців органів самоврядування. Одержані дані свідчать, що переважна

кількість опитаних важливими професійно-діловими якостями працівників системи самоврядування вважає: відповідальність та виконливість (91,3%), професійні знання (87,1%), професійні вміння та навички (89,6%). 69,3% респондентів оцінила важливість наявності у службовців таких професійних якостей, як знання документів, що регламентують службову діяльність; 55,3% – здатність до творчого застосування професійних знань та досвіду; 56,4% – самостійність рішень і дій, 58,9% – ініціативу та винахідливість. Водночас значна кількість респондентів вважає деякі з перелічених якостей мало важливими. Так, 33,1% респондентів мало важливими якостями для службовців органів місцевого самоврядування вважає «здатність до творчого застосування професійних знань та досвіду»; 31,1% – «самостійність рішень та дій»; 29,6% – їх ініціативу та винахідливість; 27,1% – «знання документів, що регламентують службову діяльність». Показово, що тільки незначна частка респондентів оцінює деякі професійно-ділові якості взагалі як не важливі для службовців. Це такі якості, як: «самостійність рішень та дій» (12,2%); «ініціатива та винахідливість» (11,3%); «здатність до творчого застосування професійних знань та досвіду» (11,3%).

Нами виявлена залежність оцінки професійних якостей службовців органів місцевого самоврядування від деяких соціально-демографічних і соціально-професійних ознак респондентів: рівня освіти, характеру соціально-професійної діяльності, рівня матеріальної забезпеченості тощо.

Найвищу оцінку у респондентів всіх освітньо-кваліфікаційних рівнів (молодший спеціаліст, бакалавр, спеціаліст, магістр) одержали такі професійні якості службовців

органів місцевого самоврядування, як «професійні знання» (89%), професійні навички та вміння (90,3%), відповідальність і ретельність (90,5%). Водночас такі професійні якості, як «знання документів, що регламентують службову діяльність» і «здатність до творчого використання професійних знань і досвіду» вважаються важливими лише для – відповідно – 71,5% і 58,6% опитаних. Найменший рейтинг одержали у респондентів з вищою і середньою спеціальною освітою такі професійні якості службовців місцевого самоврядування, як «ініціатива і винахідливість» – 61,9%, «самостійність рішень і дій» – 59,85% та «здатність до творчого використання професійних знань та досвіду» – 58,6%.

Респонденти з загальною середньою освітою також віддають перевагу наявності у працівників органів самоврядування таких професійних якостей як «відповідальність і ретельність» – 93,4%, «професійні вміння і навички» – 88,2%, «професійні знання» – 84,2%. Менше у цій освітній категорії респондентів цінуються такі професійні якості, як «знання документів, що регламентують службову діяльність» – 66,5%, «ініціатива і винахідливість» – 53,9%, «самостійність рішень і дій» – 51,3%. Найнижчий рейтинг у респондентів всіх освітніх рівнів одержала така професійна якість, як «здатність до творчого використання професійних знань і досвіду» – 49,4%. В той же час ця професійна якість одержала більший рейтинг (58,6%) у респондентів з вищою і середньою спеціальною освітою порівняно з тим, хто має загальну середню освіту – 49,4%.

В залежності від характеру діяльності на найбільший рейтинг у всіх соціальних груп територіальної громади одержали такі

професійно-ділові якості службовців органів самоврядування, як «професійні вміння та навички», «відповідальність і ретельність» та «професійні знання» (табл. 2.1).

Таблиця 2.1

**Рейтинг професійно-ділових якостей службовців
залежно від характеру діяльності респондентів, у %**

Професійно-ділові якості службовців органів самоврядування	Рід занять					
	Менеджер	Працівник держ. підприємств	Найманий працівник приватного підпр.	Правоохоронні органи	Працівник культури	Студент
Професійні знання	86,4	8,6	1,3	95,5	82,1	98,1
Професійні вміння та навички	95,5	7,3	0,0	95,5	92,3	88,9
Відповідальність та ретельність	95,5	2,1	0,0	95,5	89,7	88,9

При цьому значна кількість менеджерів вважає такі якості службовців органів самоврядування, як «самостійність рішень і дій», «ініціатива і винахідливість», «здатність до творчого використання знань» мало важливими або зовсім не важливими (відповідно 50,0%,

40,9%, 36,3%, респондентів, які належать до цієї соціально-професійної групи). Саме ці професійно-ділові якості вважаються мало важливими або неважливими і серед значної частини робітників державних підприємств і закладів, правоохоронців, працівників культури, освіти і охорони здоров'я (табл. 2.2).

Таблиця 2.2

**Професійно-ділові якості службовців органів
самоврядування, які вважаються мало важливими або не
важливими, у %**

Професійно-ділові якості службовців органів самоврядування	Рід занять					
	Менеджер	Працівник держ. підприємств	Найманий працівник	Правоохоронні органи	Працівник культури	Студент
Здатність до творчого застосування професійних знань та досвіду	36,3	39,0	61,1	36,4	35,9	46,3
Ініціатива та винахідливість	40,9	34,2	36,2	50,0	51,3	46,3
Самостійність рішень і дій	50,0	34,5	52,5	45,5	41	57,4

Пояснити такий феномен територіальної громади можна лише проявами консерватизму її свідомості часів тоталітарного суспільства, коли службовці місцевих органів влади сприймалися лише як провідники й механічні виконавці рішень центральних органів, а ініціатива, творчість і самостійність засуджувались.

Одним із важливих чинників функціонування територіальної громади як суб'єкта самоврядування є усвідомлення нею своїх соціально-економічних інтересів як певних уявлень про бажано кращі умови життєдіяльності і засоби їх досягнення. Соціально-економічні інтереси територіальної громади досить багатогранні і включають: забезпечення працею всіх бажаних, збільшення заробітної платні і розміру пенсій, зниження витрат на житлово-комунальні послуги, надання допомоги в отриманні освіти, підтримку малого та середнього бізнесу, охорону і відновлення природного середовища, розвиток житлового і культурно-побутового будівництва, розширення асортименту і підвищення якості громадських послуг тощо. Нами була здійснена спроба виявити й типологізувати актуальні соціально-економічні інтереси територіальної громади в залежності від їх значущості.

Аналіз отриманих даних свідчить, що найбільш важливі проблеми життєдіяльності територіальної громади – проблеми, пов'язані з рівнем матеріальної забезпеченості населення, оцінка якого виглядає дуже невтішною. 70% опитаних за своїм матеріальним станом можна віднести до категорії бідних, бо вони чи відмовляють собі в самому необхідному (33,3%), чи ледве зводять кінці з кінцями

(36,7%). Тільки 4% респондентів живуть в умовах достатку або забезпеченості і не мають жодних гострих життєвих проблем. Отримані нами дані збігаються з результатами соціологічного дослідження, проведеного в рамках програми «Відкритість влади» в місті Одесі [56], згідно з яким у 56% сімей респондентів середньодушовий прибуток нижчий за прожитковий мінімум, і тільки 10% сімей перевищують цей показник. Зрозуміло, що радикальне вирішення зазначених злободенних соціально-економічних проблем, актуальних для більшості населення України (підвищення рівня добробуту населення, програми працевлаштування безробітних, своєчасна оплата праці тощо) можливе передусім на загальнодержавному рівні, тобто воно пов'язане з діяльністю центральних органів державної влади.

Друге місце за значущістю посідають проблеми, пов'язані переважно зі станом соціальної інфраструктури міста, вирішення яких можливе лише за участю органів регіональної влади. До них належать: охорона довкілля (26,7%), робота громадського транспорту (16,2%), благоустрій території міста (30,9%), приватизація та управління місцевою власністю (13,1%), організація культурного досугу і спорту (9,1%) тощо.

Розглянемо пріоритети соціальної політики в діяльності органів місцевого самоврядування в залежності від роду діяльності населення і його матеріальної забезпеченості.

З точки зору менеджерів найбільш пріоритетними у діяльності місцевих органів влади повинні бути регіональні програми зайнятості населення (63,6%), вирішення житлово-

комунальних проблем (56,3%), питання своєчасної оплати праці (51,2%) та благоустрій території міста (45,5%). Дещо по-іншому бачать пріоритети соціальної політики в діяльності місцевих органів влади працівники державних і приватних підприємств і закладів. Це вирішення житлово-комунальних питань (відповідно 71,1% і 61,3%), регіональні програми зайнятості населення (63,2% і 61,2%) та питання своєчасної оплати праці (60,5% і 56,3%). Для значної частки правоохоронців і військовослужбовців найбільш актуальними в діяльності місцевих органів влади постають житлово-комунальні питання (72,7%), своєчасна оплата праці (48,9%) і програма зайнятості населення (47,8%). Значущими для багатьох соціальних груп в діяльності органів самоврядування є також благоустрій території міста і питання охорони довкілля (менеджери – 45,5% і 36,4%, працівники фірм – 46,3% і 26,3%, працівники освіти і культури – 15,4% і 38,5%).

Зазначені напрями соціальної політики виглядають пріоритетними і в залежності від рівня матеріальної забезпеченості населення (табл. 2.3).

Цікаво, що для кожного третього представника багатих верств населення (33,3%) важливим пріоритетом соціальної політики повинні бути питання приватизації й управління місцевою власністю.

На ефективність функціонування системи самоврядування значний вплив мають фактори, органічно вплетені в загальну мозаїку соціального життя регіону, а саме: економічні (економічна конкуренція, прибуток, забезпеченість фінансовими, матеріально-технічними та іншими ресурсами),

соціальні (соціальне середовище, соціальний склад територіальної громади, інфраструктура), політичні (політична культура, стиль та методи самоврядувальної діяльності) тощо.

Таблиця 2.3

Актуальність напрямів соціальної політики в залежності від матеріального стану, у %

Напрями соціальної політики	Матеріальне становище			
	Бідні	Забезпечені	Малозабезпечені	Бідні
Питання своєчасної оплати праці	33,3	52,6	57,6	64,7
Програма зайнятості населення	61,1	61,2	58,2	53,3
Комунальні питання	44,4	56,0	67,3	67,3
Благоустрій міста, району	44,4	37,1	27,9	28,0
Охорона довкілля	27,8	27,6	23,6	29,3

Саме сукупність цих факторів відіграє ведучу роль в підвищенні дієвості системи самоврядування, в досягненні

позитивної динаміки кількісних та якісних змін життєдіяльності територіальної громади.

Особливу роль у досягненні ефективності функціонування місцевої влади відіграють самоврядувальні механізми, які опосередковують відносини самоврядування між територіальною громадою та сформованими нею органами місцевого самоврядування. В широкому значенні функціонування механізму самоврядування засновано на використанні певної системи принципів, функцій, методів, управлінських рішень і стимулів, які в сукупності забезпечують відносини самоврядування між членами територіальної громади і місцевими органами самоврядування.

Ефективність діяльності органів місцевого самоврядування значною мірою залежить також від того, хто очолює орган місцевого самоврядування, і професійно-ділові й морально-психологічні якості він має, які стильові преференції йому притаманні, щоб забезпечити відповідність статусу і престижу органів місцевого самоврядування їхньому справжньому призначенню – бути авторитетною самоврядною одиницею. В нашому дослідженні респондентам було запропоновано оцінити авторитетність керівників органів місцевого самоврядування, а також деяких представників депутатського корпусу місцевої ради. З'ясувалося також, що найбільш авторитетним серед керівників місцевої влади є голова міської адміністрації (33,1%), хоч у той же час 42,4% респондентів вважає його не авторитетним, а 24% утруднюється відповісти на це питання. Лише для 16% респондентів авторитетом став голова районної адміністрації, тоді як значна частина опитаних (44,4%) не вважала його авторитетом, а 39,3% утруднюється відповісти.

Найменшим авторитетом серед територіальної громади користуються депутати міської ради – лише у 11,3% опитаних. Водночас 48,9% респондентів взагалі не сприймають депутатський корпус як владний авторитет, а 39,3% утруднюються відповісти. Як бачимо, ставлення населення до керівників місцевої влади і до депутатського корпусу суперечливе, а для багатьох – не визначене, оскільки значній частині опитуваних було важко відповісти на це питання.

Отримані результати, на жаль, свідчать про низький авторитет «обранців» народу серед електорату, бо населення, у випадку порушення своїх громадянських прав, частіше звертається не до представників владних структур, суспільних організацій чи засобів масової інформації, а до своїх знайомих, родичів або друзів. Як свідчать результати соціологічного дослідження в рамках програми «Відкритість влади» [56], для 55% респондентів звернення до владних структур не привело до якогось позитивного результату. При цьому переважна більшість респондентів (81%), яка звертається до владних структур, належить до малозабезпечених верств населення.

Ці дані певною мірою співзвучні або збігаються із результатами республіканського соціологічного дослідження (табл. 2.4), згідно якому при розв'язанні життєвих проблем найбільша кількість респондентів розраховує тільки на власні знання та сили (67%) та на підтримку з боку родичів (46%). Більш ніж чверть (27%) населення України вірить у підтримку з боку держави, а 23% – розраховують ще й на допомогу й участь друзів. Добродійні організації, церква, профспілки зайняли однаково невисоке місце (по 4%) [57, с. 61].

Таблиця 2.4

**Оцінка рівня підтримки при вирішенні життєвих
проблем в залежності від віку, %**

Вид підтримки	Вік						
	18-19 років	20-29 років	30-39 років	40-54 років	55-59 років	60 років і старші	Усього
На підтримку з боку держави	7	7	9	5	5	44	27
На допомогу благодійних організацій	0	2	3	3	8	8	4
На профспілки	0	3	3	7	6	3	4
На допомогу з боку церкви	2	5	4	3	6	5	4
На підтримку друзів	41	31	30	20	13	10	23
На підтримку з боку родичів	61	58	48	40	34	42	46
На власні знання та сили	85	81	76	73	64	41	67
Утруднююсь відповісти	2	1	2	2	4	11	4

З'ясування питання авторитетності місцевих органів влади в особі її керівників і депутатського корпусу, включає до себе і проблему авторитетності так званих «нелегітимних» суб'єктів реальної влади в межах адміністративної території. Згідно результатам нашого дослідження суб'єктами реальної влади в місті респонденти вважають: голову міської адміністрації – 26,4%, міську раду депутатів – 9,3%, кримінальні структури – 18,7%, директорський корпус – 3,1%, центральні органи влади – 10,7%, комерційні структури – 12,9%, профспілкові організації і суспільно-політичні рухи – 2%. Показово, що значна частина респондентів (22%) не змогла визначитися з відповіддю на це питання. Таким чином, у свідомості більшості респондентів реальна влада на місцях асоціюється не з органами місцевого самоврядування (на них вказали всього 35,7% респондентів), а з іншими структурами, що також свідчить про неавторитетність місцевих органів самоврядування. Враховуючи аналогічні результати інших соціологічних досліджень, можна дійти висновку про необхідність підвищення вимог до професійно-ділових і морально-психологічних якостей як керівників і службовців органів місцевого самоврядування, так і всього депутатського корпусу з метою забезпечення реального авторитету органів місцевого самоврядування серед територіальної громади.

Розглянемо деякі позиції респондентів відносно визначення реальної влади на місцях в залежності від деяких соціально-демографічних ознак.

В залежності від вікового цензу майже у всіх демографічних груп (у різній пропорції) найбільш авторитетними виглядають

голови міської чи районної адміністрацій і кримінальні структури (табл. 2.5).

Таблиця 2.5

Найбільш авторитетні суб'єкти реальної влади на місцях, у %

Суб'єкти реальної влади на місцях	Вік					
	16-19 років	20-29 років	30-39 років	40-49 років	50-59 років	60 і старші
Голова міської, районної адміністрації	15,2	24,0	27,6	24,1	25,0	35,6
Кримінальні структури	15,2	19,2	23,7	19,3	21,9	12,2

Як бачимо з наведеної таблиці, у свідомості респондентів ці дві структури сприймаються як конкуруючі суб'єкти реальної влади в місті. Має місце тенденція підвищення рейтингу керівництва міської влади у більш зрілих вікових груп (найвищий – 35,6% у групі 60 років і більше). Керівники промислових підприємств, як і суспільно-політичні організації та профспілки, жодною з вікових груп не сприймаються в ролі якихось владних авторитетів (табл. 2.6).

Таблиця 2.6

**Найменш авторитетні суб'єкти реальної влади на
місцях, у %**

Суб'єкти реальної влади на місцях	Вік					
	16-19 років	20-29 років	30-39 років	40-49 років	50-59 років	60 і старші
Керівники промислових підприємств	3,0	3,8	1,3	2,4	3,1	4,4
Профспілки, партії, суспільно- політичні організації	3,0	1,0	2,6	3,6	1,6	1,1

Майже для всіх вікових груп (табл. 2.7) характерна велика невизначеність по цьому життєво важливому питанню.

Звернемось до сприйняття тих чи інших соціальних інституцій як реальних авторитетів міської влади в залежності від соціально-професійного статусу респондентів. У сприйнятті менеджерів як авторитети реальної влади виступають республіканські органи влади (31,8%) і кримінальні структури (27,3%). Для працівників державних і приватних підприємств та установ найбільш авторитетними є керівники міської і районних адміністрацій (відповідно – 34,2% і 23,8%).

Таблиця 2.7

**Респонденти, що не визначилися стосовно
авторитетності влади, у %**

	Вік					
	16-19 років	20-29 років	30-39 років	40-49 років	50-59 років	60 і старші
Важко відповісти	39,4	21,2	23,7	20,5	17,2	20,0

Найбільш авторитетними керівники міської і районних адміністрацій виглядають для правоохоронців і військовослужбовців (36,4%). Молодь, що навчається, віддає перевагу комерційним структурам (22,2%) і кримінальному авторитету (20,4%). Показово, що майже у всіх соціально-професійних груп, за винятком правоохоронців, депутатський корпус не користується авторитетом. Разом з тим, як свідчить міжнародний досвід, основними умовами успішного розвитку територіальної громади є співпраця громадських організацій з місцевими радами. Обираючи шлях громадської участі у вирішенні власних проблем та проблем міста, громадські об'єднання ініціюють та реалізують власні програми. Громадські організації охоплюють широкий сегмент соціальних проблем і об'єктивно стають повноцінними партнерами місцевих рад. Згідно з дослідженнями, громадські організації займають такі соціальні ніші:

- соціальна відповідальність бізнесу;
- сім'я і діти;
- безпритульні;
- наркозалежність;
- молодіжне безробіття;
- жінки, насильство;
- люди похилого віку (пенсіонери);
- права людини;
- освіта;
- середній клас;
- планування сім'ї та репродуктивне здоров'я;
- здоров'я;
- комунальні послуги;
- інваліди;
- екологія [58, с. 47].

Співпрацюючи з громадськими організаціями, місцеві ради зможуть заручитися підтримкою громади, стати популярними і ефективно впливати на соціальну політику свого регіону. Діяльність громадського сектору у вирішенні соціальних проблем регіону має певні переваги, а саме:

- вони вирішують конфлікти у конструктивний спосіб;
- вони краще аналізують сильні й слабкі місця громади;
- вони конструктивно працюють з іншими громадськими організаціями України;
- вони готові до змін;
- вони мають підтримку зовнішніх джерел (підприємців, благодійних фондів);
- вони мають професійних працівників;

- вони ставляться до своєї роботи небайдуже та ініціативно [58, с. 46].

Нами досліджувались не тільки самоврядувальні можливості територіальної громади, а й деякі складові її соціальних ресурсів, зокрема ресурс задоволеності територіальної громади роботою сформованих нею органів самоврядування, а також ресурс довіри до них. Слід зазначити, що категорія «задоволеності» – це складне якісне явище, що містить у собі психічний і соціальний аспекти сприйняття людиною тих чи інших умов життя, тобто певного ступеня задоволеності матеріальних і культурних потреб людей. Як вважають деякі автори, соціальна задоволеність – це «узагальнена у свідомості індивіда сукупність його сприйняття та оцінок умов свого соціального життя, якості життя. Ступінь соціальної задоволеності може змінюватися в діапазоні: висока-низька (незадоволеність)» [11, с.38]. При цьому треба зазначити, що на рівень і структуру соціальної задоволеності впливають деякі групи об'єктивних і суб'єктивних факторів. Перша група факторів поєднує об'єктивні соціальні умови життєдіяльності людини, пов'язані з її належністю до певного стану, прив'язкою до таких елементів оточуючого соціального середовища, як територія, професія, робота тощо.

Друга група факторів має суб'єктивну (психічну) природу, яка проявляється у рівні вимог, преференцій і очікувань стосовно умов життя, що склалися у людини або в результаті попереднього досвіду, або соціального порівняння, або під впливом ідеологічно декларованих цілей суспільства в тій чи іншій сфері діяльності. Але в будь-якому випадку ступінь

задоволеності потреб індивіда є результатом його суб'єктивного сприйняття, на яке впливають і його ціннісні орієнтації. При цьому останні виступають як критерії оцінки порівняльної важливості їх соціальних умов. Тобто задоволеність як відображення усунення потреби – це явище, полярне потребі, це, власне, суб'єктивне сприйняття ступеня задоволеності потреб, об'єктивізоване здоровим усвідомленням конкретної ситуації у процесах соціально-економічного розвитку суспільства. Саме задоволеність умовами життєдіяльності і є ключовим моментом виявлення справжнього рівня життя територіальної громади.

Згідно з даними нашого соціологічного дослідження, майже половина респондентів (48,8%) схильна оцінювати роботу органів місцевого самоврядування задовільно, значна кількість опитаних (41,3%) вважають їхню діяльність незадовільною при 14,9% , які не визначились.

Звернімось до характеристики ресурсу задоволеності територіальної громади діяльністю органів місцевого самоврядування в залежності від соціально-професійного статусу респондентів (табл. 2.8).

Як бачимо, найбільша кількість задоволених роботою органів самоврядування серед правоохоронців і військово-службовців (59,1%), робітників державних підприємств і установ (48,7%), а також серед молоді, що навчається (46,3%). Серед незадоволених найбільше працівників освіти, культури і охорони здоров'я (51,3%), працівників приватних підприємств і установ, менеджерів (кожен другий). Велика кількість незадоволених роботою органів місцевого самоврядування серед усіх категорій населення свідчить про

наявність значного невикористаного міською владою соціального ресурсу довіри територіальної громади.

Таблиця 2.8

**Ресурс задоволеності діяльності органів самоврядування
в залежності від соціально-професійного статусу, у %**

Рід занять	Оцінка органів самоврядування		
	Більш ніж задовільно	Задовільно	Незадовільно
Працівники державних підприємств	5,3	43,4	38,2
Працівники приватних підприємств	8,8	24,9	50,3
Працівники правоохоронних органів, військовослужбовці	13,6	45,5	18,2
Працівники культури, освіти, охорони здоров'я	5,1	30,8	51,3
Студенти (учні)	3,7	42,6	37,0

Міська рада значною мірою не вичерпала ресурс «задоволеності» майже у всіх соціально-професійних груп населення, особливо, у працівників освіти, культури, охорони здоров'я, молоді, що навчається, працівників державних підприємств, пенсіонерів. Це той соціальний капітал, який характеризує невикористані людські ресурси територіальної громади і без урахування якого неможливо підвищити соціальну ефективність механізму самоврядування.

В залежності від матеріального добробуту виявити якісь чіткі тенденції задоволеності чи незадоволеності роботою органів самоврядування не вдалося. Рівень незадоволеності серед багатих (44,4%), малозабезпечених (45,5%) і бідних (45,3%) суттєво не відрізняється. Дещо відрізняється позиція забезпеченої категорії населення, серед якої найбільший рівень задоволених (43,1%) і найменш ший – незадоволених (30,2%) роботою органів самоврядування.

Розглянемо іншу суб'єктивну складову ресурсів системи самоврядування, а саме ресурсу довіри територіальної громади до сформованих нею органів самоврядування. Як свідчать результати соціологічних досліджень, процес реформування органів місцевого самоврядування, їх більша демократизація і автономізація необхідні, насамперед, для підвищення рівня довіри громадян до місцевих рад. Згідно даним київського Міжнародного інституту соціології, рівень довіри до місцевих рад як органів влади на місцях не дуже великий [59]. Відповіді на питання «Наскільки ви довіряєте своїй місцевій раді»? виглядають таким чином (у відсотках):

- маю високий рівень довіри – 5,2

- маю певну довіру – 16,4
- не надто довіряю – 20,6
- взагалі не довіряю – 44,0
- не визначився – 13,8

Аналогічні дані отримані в результаті соціологічного дослідження громадян міста Львова, де високий ступінь довіри до різних органів влади, у тому числі й до органів місцевого самоврядування має тільки близько 10% опитуваних, тоді як майже 50% респондентів взагалі не довіряє органам влади і вважає, що теперішня влада неспроможна вирішити поставлені перед нею завдання [16, с. 452].

Отримані нами дані також підтверджують низький рівень довіри громадян до органів місцевого самоврядування (табл. 2.9).

Таблиця 2.9

Рівень довіри місцевій владі, у%

Рівень довіри	%
Маю високий рівень довіри	6,3
Маю певний рівень довіри	34,4
Не дуже довіряю	35,3
Взагалі не довіряю	17,8
Не визначився	6,2

Дані таблиці свідчать, що високий рівень довіри має лише 6,3% опитуваних, тоді рівень певної довіри мають 34,4% респондентів, тобто взагалі з довірою до діяльності місцевої влади ставляться лише 40,7% населення міста.

Розглянемо проблему ресурсу довіри органам місцевого самоврядування в залежності від соціально-професійного статусу респондентів (табл. 2.10).

Таблиця 2.10

Ресурс довіри органам самоврядування в залежності від соціально-професійного статусу, у %

Рід занять	Рівень довіри місцевій владі			
	Високий рівень довіри	Певний рівень довіри	Не дуже довіряю	Зовсім не довіряю
Працівник державного підприємства	5,1	29,9	45,2	19,8
Працівник приватного підприємства	7,7	69,2	22,9	0,2
Працівник правоохоронних органів, військовослужбовець	0,3	18,2	63,6	9,1
Працівник культури, освіти, охорони здоров'я	0,6	32,7	16,7	33,6
Студент (учень)	0	25,2	41,7	25,1

Як бачимо, «високий рівень довіри» до місцевої влади має лише незначна частина опитуваних (13,7%), які за соціальним статусом належать до двох категорій населення: працівники приватних (7,7%) та державних (5,1%) підприємств та установ. «Певний рівень довіри» до органів місцевої влади мають представники майже всіх соціально-професійних груп, але більшою мірою цей ступінь довіри властивий працівникам приватних (69,2%) і державних (29,9%) підприємств і установ, та працівникам культури, освіти та охорони здоров'я (32,7%). «Не зовсім довіряють» сформованій владі так само представники всіх статусних груп респондентів, але переважає така оцінна позиція у працівників правоохоронних органів та військовослужбовців (63,6%), державних підприємств (45,2%), учбової молоді (41,7%). Від'ємний стан ресурсу довіри («взагалі не довіряю») домінує у працівників культури, освіти та охорони здоров'я (33,6%), працівників державних підприємств (19,8%) та у учбової молоді, що навчається (25,1%). Показово, що найменший рівень довіри до органів самоврядування мають правоохоронці і військовослужбовці – всього 18,5%. Саме серед цієї категорії населення найбільший відсоток тих, хто не довіряє місцевій владі – 72,7%, друге місце по рівню недовіри до місцевої влади займає учбова молодь – 66,8%.

З урахуванням виявлених рівнів довіри (або невикористаних ресурсів довіри) територіальної громади до органів самоврядування можна зробити висновок, що органам місцевої влади слід суттєво збільшити увагу до задоволення потреб та інтересів передусім тих категорій населення, які значною мірою ще не вичерпали свій ресурс довіри до владних структур (позиції «не дуже довіряю» і «зовсім не довіряю»). Якщо керівники органів

місцевого самоврядування адекватно реагують на задоволення потреб і інтересів територіальної громади, то вони тим самим підвищують рівень довіри населення до місцевої влади і тим самим нарощують її самоврядувальний потенціал. Недовіра територіальної громади до владних структур призводить до непорозуміння між ними і зростання соціальної напруги у суспільстві, рівень якої сьогодні експерти оцінюють наступним чином: між правлячою елітою і суспільством як «високий» – 23,3% опитаних і «дуже високий» – 35,6% опитаних; між місцевими владами і населенням міста як «середній» – 33,3% респондентів [60, с. 96].

Для підвищення рівня довіри між населенням і місцевими органами влади важливо також підвищити рівень суб'єктності територіальної громади, забезпечуючи активну участь її членів у функціонуванні системи місцевого самоврядування зокрема, у винесенні рішень з тих чи інших проблем її життєдіяльності, що дасть змогу більше задовольняти потреби та інтереси різних категорій населення. При цьому треба враховувати такі якісні та кількісні параметри функціонування механізму самоврядування:

1. ступінь участі громади у формуванні та прийнятті управлінських рішень (консультативний, співдетермінаційний, контрольний – коли з боку громадян здійснюється контроль за центрами вироблення рішень);
2. сфери життєдіяльності територіальної громади, на які ця участь поширюється;
3. організаційні форми, в яких ця участь здійснюється;
4. якість та своєчасність рішень, які приймаються;
5. організаційна робота по виконанню прийнятих рішень;

6. своєчасність та повнота контролю за виконанням прийнятих рішень.

З теорії і практики соціального менеджменту відомо, що управлінське рішення має сенс лише в тому випадку, якщо воно якісне або ефективне. Для прийняття ефективних рішень суб'єкт самоврядування повинен враховувати деякі фактори, які можуть негативно впливати на їх реалізацію. Це перш за все стан ментальності тих, хто має виконувати рішення, а також ставлення до рішення тих соціальних груп, потреби й інтереси яких воно може задовольнити. Все це вимагає вироблення відповідного демократичного механізму включення в самоуправлінські процеси різних категорій населення. Тільки завдяки цьому можна досягти максимального врахування всіх вимог, умов і чинників, виявити сильні й слабкі аспекти альтернативних рішень. Проте, рейтинг значущості факторів у практиці прийняття управлінських рішень свідчить про відсутність їх соціальної спрямованості (табл. 2.11).

Як свідчить зарубіжний досвід, ефективність управлінських рішень також може бути підвищена, якщо до комісій місцевих рад будуть залучатися незалежні експерти з метою:

- об'єктивної оцінки проекту рішення та моделювання його соціально-економічних наслідків для місцевості чи регіону;
- компенсувати відсутність спеціалістів певного профілю та кваліфікації серед депутатів – членів комісії;
- підвищити ймовірність узгодження інтересів різних верств населення при опрацюванні проектів рішень ради [61].

Таблиця 2.11

**Ступінь впливу різних чинників на прийняття
управлінських рішень, у %**

Чинники, які впливають на прийняття управлінських рішень	%
Думка впливових осіб, спроможних чинити тиск на суб'єктів державного управління.	64%
Думка закордонних організацій, радників	46%
Думка суб'єктів державного управління	33,7
Економічна ефективність	32,6
Соціальна ефективність	13,5
Незалежна наукова експертиза	7,9
Суспільна думка	6,7

Бесіда з експертами в процесі нашого дослідження дозволила визначити деякі додаткові фактори виникаючого непорозуміння і можливого ускладнення стосунків між органами місцевого самоврядування та територіальною громадою. Це перш за все:

- неготовність більшості членів громади до життя в ринкових умовах і структурах громадянського суспільства;
- непорозуміння і комунікативні бар'єри у діалозі з громадою як наслідок того, що деякі індивіди й соціальні групи упереджено негативно ставляться до діяльності місцевих органів влади;

- непоінформованість членів територіальної громади відносно діяльності органів місцевого самоврядування, їхніх повноважень.

Як свідчать дані соціологічних досліджень, поінформовані про роботу міськради 29% опитуваних, райадміністрації – 33%, міськвиконкому – 40%, і тільки 16% опитуваних поінформовані про діяльність свого депутата. Як основні джерела інформації про роботу органів місцевого самоврядування для територіальної громади виступають: телебачення – для 79% респондентів, газети – для 46%, радіо – для 34%, інтернет – для 4% мешканців нашого міста. Інформацією, одержаною від друзів та знайомих, користується 30% опитаних, чуткам як джерелу інформації довіряють 15% мешканців нашого міста [56].

Деякі з зазначених факторів непорозуміння та ускладнення стосунків між органами місцевого самоврядування та територіальною громадою підтвердились і в нашому соціологічному дослідженні. Зокрема виявилось, що пересічні громадяни не поінформовані про стан самоврядування, не мають чіткого уявлення про його функції і проблеми в сучасних умовах. Результати нашого дослідження свідчать також про суперечності в масовій свідомості відносно ролі самоврядувального механізму в реалізації соціальної політики. Представники окремих соціально-професійних груп по-різному оцінювали значущість факторів, які впливають на діяльність органів місцевого самоврядування, зокрема на вирішення ними соціальних проблем. З одного боку, територіальна громада покладає вирішення проблем соціальної політики саме на місцеві органи влади, тобто вона орієнтована на створення

життєздатної й ефективної системи місцевого самоврядування. Так, майже кожен четвертий (23,8%) вважає, що соціальні проблеми територіальної громади повинні розв'язуватися передусім, самоврядувальними органами. При цьому 32,4% респондентів вважають, що ефективність вирішення регіональних соціальних проблем значною мірою залежить від співпраці органів місцевого самоврядування і виконавчих органів місцевого управління. Але територіальна громада погано ознайомена з діяльністю місцевих органів влади і вважає їх не зовсім авторитетними. Як зазначають харківські фахівці, значна частина опитуваних – 61% – взагалі не виявила інтересу до діяльності місцевих органів влади [16, с. 449].

З урахуванням зазначеного, можна припустити, що суттєві соціально-економічні зміни в життєдіяльності територіальних громад можуть відбутися лише за умови, що будуть вирішенні суперечності масової свідомості, схарактеризовані вище. На нашу думку, підвищення ефективності рішень органів місцевого самоврядування в свою чергу позитивно вплине на здійснення регіональної соціальної політики і може позначитися на соціально-економічному стані України в цілому.

Ефективність здійснення своїх повноважень органами місцевого самоврядування припускає необхідність визначення їх пріоритетів і діагностування соціально-економічного становища як в Україні в цілому, так і в окремих регіонах зокрема. Це забезпечить знання порогових значень показників соціального розвитку, за межами яких виникає загроза національній безпеці, та урахування громадської думки щодо сприйняття населенням чинників соціального ризику в суспільному та повсякденному житті.

Як свідчать результати соціологічного дослідження Держкомстату України, базова захищеність населення України знаходиться на низькому рівні. Доходу людей не вистачає на харчування (73%), оплату житла (80%), медичне обслуговування (89%), одяг (93%). Водночас неможливо отримати відповідні медичні послуги (81%) та освіти за місцем проживання (76%).

При прогнозуванні соціальних ризиків, пов'язаних з втратою роботи, тривалою затримкою зарплати, тяжкою хворобою або травмою, опитані здебільшого покладаються на підтримку родичів (46-50%), на себе (38-41%), друзів (16-19%) та отримання грошей у борг (кредит) (8-12%). Сподіваються на державу лише 3-6%. Не сподіваються на спокійну старість понад 80% опитаних, вони вважають, що незадовільним буде їхній фінансовий стан (81%) та рівень медичного обслуговування (76%).

Підсумковим показником низької базової захищеності є недовіра до державних установ, яка становить 73% опитаних. Низька оцінка впливу самої людини на рівень свого життя та можливості (9%) з одночасно високою незадоволеністю своїм становищем (93%) свідчить про наявність показника соціальної апатії.

Теж саме опитування виявило, що більше половини респондентів мають середньодушовий сукупний прибуток (ССП) на рівні, нижчому за офіційно встановлену межу малозабезпеченості, а майже 90% мали ССП нижчий за прожитковий мінімум, що свідчить про масову бідність і зубожілість населення України. При оцінці власного соціального статусу 87% опитуваних віднесли себе до бідних і небагатих. Таке становище поширене серед усіх груп

респондентів, незалежно від віку, освіти, статусу. Більшість респондентів песимістично оцінюють динаміку доходів у майбутньому. Масова бідність респондентів призводить до того, що вони практично не можуть робити заощаджень, змушені брати гроші в борг, мати заборгованість по житлово-комунальних платежах. Більшість респондентів (75-90%) вказали на недостатність доходу навіть на задоволення найнеобхідніших потреб.

Звернімося до деяких соціальних показників, що характеризують уявлення респондентів про матеріальний стан населення України в цілому та в Одеській області (табл. 2.12).

Таблиця 2.12

Прогноз рівня прибутку сім'ї через рік, у %

Регіон	Рівень прибутку			
	Вищим, ніж зараз	Таким, як зараз	Нижчим, ніж зараз	Важко відповісти
Одеська	3,9	10,2	27,8	58,1
Україна	4,0	14,7	22,3	58,9

Як видно з наведеної таблиці, більшість населення України – 58,9 % і Одеської області – 58,1% важко прогнозувати свій матеріальний стан на недалеку перспективу, а 22,7 % населення Одеської області вважає, що цей стан буде нижчим, ніж зараз. Тільки 3,9 % населення Одеської області очікують поліпшення свого матеріального стану в майбутньому. За результатами нашого дослідження на необхідність збільшення заробітної

плати вказали 75% респондентів, на необхідність підвищення розміру пенсій – 65% опитуваних.

Цікаві також дані соціологічного дослідження про стан інформованості населення про межу малозабезпеченості (табл. 2.13).

Таблиця 2.13

**Стан інформованості респондентів про межу
малозабезпеченості та оцінка її достатності, у %**

Регіон	Чи знаєте Ви про існування межі малозабезпеченості?		Чи можете Ви вказати її середньо- місячний розмір?		Чи достатньо цієї суми для існування малозабезпеченої сім'ї?			
	Так	Ні	Так	Ні	Достатньо	Недостатньо	Важко відповісти	Відмовляюсь відповісти
Одеська	53,0	47,0	24,9	28,1	1,7	40,2	7,3	3,9
Україна	65,1	34,9	34,0	31,0	1,3	45,5	14,8	3,5

Про існування межі малозабезпеченості поінформовано тільки 53% населення Одеської області (по Україні – 65,1 %), з яких тільки 24,9 % можуть вказати її середньомісячний розмір. При цьому тільки 1,7 % вважають цю суму достатньою для існування малозабезпеченої сім'ї.

Про рівень соціальної захищеності населення України і Одеської області свідчать і дані соціологічного опитування відносно їх стурбованості щодо захищеності грошових заощаджень, приватного житла, земельної власності та ділових активів (табл. 2.14).

Таблиця 2.14

**Оцінка стурбованості респондентів щодо захищеності
наступних активів і власності, у %**

Регіон	Грошові заощадження			Приватне житло			Ділові активи			Земельна власність		
	В значній мірі	В незначній мірі	Не турбує	В значній мірі	В незначній мірі	Не турбує	В значній мірі	В незначній мірі	Не турбує	В значній мірі	В незначній мірі	Не турбує
Одеський	74	15	11	82	12	6	40	32	28	51	29	20
Україна	73	13	14	78	13	9	31	26	43	56	22	22

Значною мірою стурбовані в Одеській області щодо захищеності грошових заощаджень – 74 % респондентів, щодо

захищеності приватного житла – 82%, щодо земельної власності – 51 % опитуваних.

Оцінка скрутного соціального стану більшості населення України дозволяє вже певною мірою визначити пріоритети регіональної соціальної політики. При формуванні пріоритетів регіональної соціальної політики більшу вагомість і обґрунтованість надає загальна оцінка людиною всієї сукупності соціальних умов її існування та виокремлення в них найбільш значних. Доповненням до цього можуть бути також показники соціального самопочуття людини, яке відтворює інтегральний стан, що формується на основі сприймання і оцінки людиною того соціального середовища, в якому вона живе, соціальної ситуації, яка склалася, свого місця і ролі в цій ситуації та в суспільстві, можливих перспектив власного розвитку.

В нашому дослідженні зіставлялись пріоритети регіональної соціальної політики в діяльності органів місцевого самоврядування по вирішенню соціально-територіальних проблем міста з пріоритетами соціальної політики з позицій повсякденних потреб життєдіяльності територіальної громади (табл. 2.15).

Як бачимо, найбільш актуальні соціально-територіальні проблеми, які в першу чергу повинні вирішуватися на муніципальному рівні, на думку більшості респондентів пов'язані з комплексом матеріально-побутових проблем: житлово-комунальних (63,6%), забезпеченням безробітних робочими місцями (57,6%) та питаннями своєчасного отримання зарплатні працюючими (57,8%). Зрозуміло, що вирішення цих найбільш

гострих соціальних питань безпосередньо пов'язано з поліпшенням матеріального добробуту населення України.

Таблиця 2.15

**Пріоритети соціальної політики в діяльності органів
місцевого самоврядування, у %**

Пріоритети вирішення соціальних проблем міста	%
Житлово-комунальні питання	63,6
Питання своєчасної оплати праці	57,8
Програма зайнятості населення	57,6
Упорядкування міста, району	30,9
Охорона довкілля	26,7
Робота громадського транспорту	16,2
Питання приватизації, керування місцевою власністю	13,1
Питання організації культурного дозвілля, спорту	9,1
Питання зв'язку (телефонізація і телекомунікація)	8,7

Друге місце займає блок питань, пов'язаних із соціальною інфраструктурою міста: покращенням упорядкування міста (30,9%), охороною довкілля (26,7%), роботою громадського транспорту (16,2%). Питання ефективного використання комунальної власності і приватизації комунального майна (13,1%), а також питання організації культурного дозвілля і спорту (9,1%) займають у респондентів передостанні місця. «Неактуальність» цієї проблематики для мешканців можна пояснити лише наявністю великої кількості більш гострих невирішених соціально-економічних питань.

Розглянемо деякі пріоритети соціальної політики з позиції повсякденних потреб життєдіяльності територіальної громади (табл. 2.16).

Таблиця 2.16

Пріоритети соціальної політики з позиції повсякденних потреб життєдіяльності територіальної громади, у %

Пріоритети соціальної політики з позицій повсякденності	%
Збільшення заробітної платні	75,3
Збільшення розміру пенсій	65,1
Забезпечення працею всіх бажаючих	54,8
Зниження витрат за комунальні послуги	54,2
Зниження податкового тягара	44,7
Зниження цін на товари першої необхідності	41,4
Боротьба з злочинністю	35,6
Боротьба з корупцією	34,2
Зменшення кількості чиновників	29,6
Боротьба зі зловживанням владою	27,5
Ліквідація пільг для чиновників	25,3
Підтримка малого та середнього бізнесу	22,1
Допомога у розвитку системи освіти	20,4
Посилення контролю за витратами муніципального бюджету	14,1
Наведення порядку на підвідомчій території	10,9
Розвиток інституту місцевого самоврядування	4,7

Як бачимо, найбільш актуальними і соціальними питаннями з позиції невирішених проблем особистого життя респондентів є комплекс соціально-трудова проблем: збільшення заробітної платні (75,3%), збільшення розміру пенсій (65,1%), забезпечення працею всіх бажаючих (54,8%).

Для значної кількості мешканців не менш актуальними є питання матеріально-побутового характеру: зниження витрат за житлово-комунальні послуги (54,2%), зменшення податкового тягара (44,7%), зниження цін на товари першої необхідності (41,4%) тощо.

На фоні цих соціально гострих питань першої життєвої необхідності менш актуальними виглядають для респондентів проблеми боротьби зі корупцією (34,2%) і злочинністю (35,6%), з зловживанням владою (27,5%), зменшення кількості чиновників (29,6%) і ліквідація пільг для них (25,3%). Лише 22,1% опитаних вбачають необхідність посилення підтримки малого та середнього бізнесу як одного з пріоритетів соціальної політики. Про неавторитетність інституту місцевого самоврядування свідчить той факт, що лише 4,7% респондентів вважають за необхідне його вдосконалення як засіб вирішення життєво актуальних соціально-економічних питань регіону. Останній показник свідчить і про те, що в уявленні населення дієвість соціальної політики пов'язується передусім з діяльністю центральних державних органів влади. Ця життєва позиція населення підтверджується і оцінкою сукупності факторів, які зумовлюють ефективність регіональної соціальної політики, бо більшість респондентів (58,2%) найвпливовішим фактором вважає діяльність центральних органів державної влади. Розглянемо деякі повсякденні

пріоритети соціальної політики в залежності від матеріальної забезпеченості респондентів. Для бідної категорії населення, як і очікувалося, найбільш пріоритетними виглядають підвищення пенсій (84,4%) і заробітної платні (84,4%), зниження витрат на комунальні послуги (62,5%), зменшення податків (46,9%). Зниження цін на товари першої необхідності актуальні для бідних (43,8%) і малозабезпечених (52,5%) категорій населення. Боротьба з корупцією, як і забезпеченість роботою, є актуальною майже для всіх категорій населення, окрім багатих.

Зіставляючи пріоритети муніципальної соціальної політики з пріоритетами соціальної політики з позицій повсякденних потреб життєдіяльності респондентів, можна констатувати значну схожість в обох випадках пріоритетних орієнтацій населення саме на вирішення соціально-трудових і матеріально-побутових проблем. У зв'язку з цим можна дійти висновку, що саме комплекс цих соціально-економічних питань повинен посідати чільне місце в регіональній і муніципальній соціальній політиці.

Звернімось до оцінки факторів, які, на думку респондентів, зумовлюють ефективність соціальної політики (табл. 2.17).

Як свідчать наведені дані соціологічного дослідження, в ефективному вирішенні соціальних проблем респонденти найбільше сподіваються на діяльність центральних органів державної влади (58,2%), на рівень професійної компетенції службовців місцевого самоврядування (39,6%), на рівень їх взаємодії й порозуміння (32,4%).

Таблиця 2.17

Фактори ефективності соціальної політики, у %

Фактори ефективності соціальної політики	%
Діяльність центральних органів державної влади	58,2
Рівень компетентності і професійності працівників апарату органів місцевого самоврядування	39,6
Ступінь взаємодії місцевих виконавчих органів державної влади і органів місцевого самоврядування	32,4
Діяльність місцевих виконавчих органів державної влади	32,2
Правове регулювання стратегії й принципів організації соціальної політики	28,4
Рівноманітність форм соціального захисту населення, їх адресність	25,1
Діяльність органів місцевого самоврядування	23,8
Впровадження нових соціальних технологій у практику здійснення соціального захисту населення	21,6

Значна кількість опитуваних вважає, що ефективність соціальної політики можна підвищити за рахунок розмаїття її форм та посилення адресності (25,1%), пов'язуючи її з діяльністю місцевих виконавчих органів державної влади (32,2%) та з органами місцевого самоврядування (23,8%). Зокрема 21,6% опитаних вважає за необхідне для підвищення ефективності регіональної соціальної політики запроваджувати

нові технології і більш ефективні самоврядувальні механізми соціального захисту населення.

Здається також, що ефективність форм і механізмів здійснення соціальної політики може бути підвищена, якщо традиційне уявлення про систему соціальної політики буде розширено за межі суто державних заходів і установ. Саме громадські й політичні організації, асоціації громадян і місцеве самоврядування повинні відігравати все активнішу і впливовішу роль у використанні механізмів здійснення соціальної політики. Тому можна погодитися з думкою про необхідність використання моделі державно-суспільної системи соціальної політики, яка базувалася б на солідарній участі державних і недержавних суб'єктів у здійсненні соціальної політики [63, с. 3].

Але у свідомості респондентів цей захід підвищення ефективності соціальної політики не має чинного порозуміння і відповідно не сприймається як керівництво до більш широкого і плідного використання зазначених соціально-управлінських механізмів у вирішенні соціальних проблем. Як свідчать результати нашого соціологічного дослідження, респонденти співвідносять можливість вирішення своїх соціальних проблем з тими владними структурами, які, на їх думку, уособлюють в собі реальну владу в межах певної адміністративної території. 26,4% респондентів сприймають як реальну владу місцеву раду, зокрема її голову. Значно менша кількість (9,3%) пов'язує вирішення соціальних проблем з діяльністю ради депутатів. Лише 2% опитаних вважають, що на вирішення важливих життєвих проблем суттєвий вплив мають профспілкові організації, суспільно-політичні партії і рухи. Отримані нами

дані узгоджуються з результатами всеукраїнського соціологічного дослідження, згідно якому 5% населення у вирішенні важливих життєвих проблем сподівається на діяльність профспілок, а 2% – на політичні партії [57, с. 61]. Привертає увагу і той факт, що, як вважають респонденти, реальний вплив на вирішення їх життєвих проблем мають керівники промислових підприємств – 3,1%, кримінальні структури – 18,7%, вищі органи влади – 10,7%, комерційні структури – 12,9%. Однак майже кожен п'ятий (22%) не може певним чином визначитися відносно цієї проблеми, що свідчить про значний невикористаний латентний резерв людської довіри у вирішенні соціальних проблем місцевими органами влади.

ПІСЛЯМОВА

В сучасних умовах життєдіяльності українського суспільства дослідження місцевого самоврядування має особливу актуальність і цінність, бо сприяє становленню і розвитку інститутів громадянського суспільства. В зв'язку з цим у монографії визначені певні шляхи щодо підвищення ефективності місцевого самоврядування.

У монографії аргументується соціологічний підхід до аналізу інституту самоврядування і розкривається зміст самоврядувального потенціалу територіальної громади. Досліджується самоврядувальна поведінка різноманітних соціальних груп територіальної громади, яка включає різні оцінки відносин самоврядування і різні види соціально-управлінської активності.

Викладені результати соціологічного дослідження, які свідчать, зокрема, про низький авторитет міської ради і її виконавчих органів, про наявність від'ємного стану соціального ресурсу «довіри» і «задоволеності» майже у всіх верств територіальної громади. Неавторитетність інституту самоврядування в трансформаційних умовах українського суспільства пояснюється низьким рівнем суб'єктності територіальних громад і слабкою поінформованістю її членів відносно діяльності органів місцевого самоврядування. В зв'язку з цим виникає необхідність вдосконалення інформаційно-консультативної роботи службовців органів самоврядування серед населення. Майже всі соціальні групи

територіальної громади переважно орієнтуються на державні, а не самоврядувальні механізми у вирішенні соціально-територіальних проблем і питань власного життєзабезпечення. Підкреслюється, що в осяжній перспективі трансформаційних перетворень держава і далі буде залишатись важливішим інститутом суспільства, відповідальним за його соціальний розвиток. Для підвищення авторитету місцевої влади серед населення і дієвості регіональної соціальної політики важливо, щоб діяльність органів місцевого самоврядування засновувалась на врахуванні специфічних інтересів і експектацій окремих соціальних груп територіальної громади.

Концепція організації місцевої влади повинна враховувати механізми взаємодії місцевих органів державної виконавчої влади і місцевого самоврядування, забезпечувати самостійність і відповідальність останніх належною фінансовою підтримкою.

Необхідно ефективніше використовувати самоврядувальний потенціал територіальної громади, її самоврядувальні можливості і соціальні ресурси, підвищувати рівень її суб'єктності, забезпечуючи активну участь її членів в діяльності інституту самоврядування. З цією метою доцільно проводити моніторингові дослідження соціально-економічного становища територіальних громад окремих регіонів, їхнього самоврядувального потенціалу для визначення пріоритетних напрямків розвитку місцевого самоврядування на основі врахування громадської думки.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Куценко В.М. Особливості ресурсного потенціалу України /В.М. Куценко // Персонал. -1999. -№4. - (Додаток)
2. Байбиков В.М., Суворова И.П., Лимонова Л.А. Методические рекомендации по обоснованию состава и содержания полномочий органов местного самоуправления / Байбиков В.М., Суворова И.П., Лимонова Л.А. -Х.: ИЭ НАН Украины, 1991. -148 с.
3. Борденюк В.І. Організаційно-правові проблеми відносин місцевих рад з підприємствами та організаціями в сфері комплексного соціально-економічного розвитку своїх територій: дис... канд. юрид. наук. -К., 1993. -224 с.
4. Ермоленко Н.Н. Опыт самоуправления территорией за рубежом / Ермоленко Н.Н. -К.: УкрНИИНТИ, 1992. -115 с.
5. Моисеенко В. Роль местных органов самоуправления в формировании и использовании местных бюджетов / Моисеенко В. // Экономика Украины. -№7. -1997. -С. 25-28.
6. Савченко А.П. Проблемы, опыт и перспективы территориального самоуправления / Савченко А.П. -Донецк, АН УССР. - 1990. - 120 с.
7. Десятников В.О. О концепции административной реформы в Украине / Десятников В.О. // Персонал. -1999. -№1. -С. 11-15.
8. Дмитренко Г.А. Контуры нового управленческого курса для Украины и других постсоветских стран Дмитренко Г.А. // Персонал. -1999. -№1. - Приложение-99. - С.30-39.

9. Дмитренко Г.А. Целевой подход к управлению процессом формирования, развития и реализации человеческих ресурсов в условиях переходного общества / Дмитренко Г.А. -К.: МАУП, 1996. -56 с.
- 10.Щекин Г.В. Теория социального управления / Щекин Г.В. -К.: МАУП, 1996. -408 с.
- 11.Гошко А.О. Стратегія і тактика планування діяльності органів місцевого самоврядування / Гошко А.О. -К.: Вид-во УАДУ, 2000. -180 с.
- 12.Гошко А.О. ССК (система соціального контролю) діяльності органів місцевого самоврядування: Монографія / Гошко А.О. -К.: Вид-во УАДУ, 1999. -216 с.
- 13.Мандибура В. Особливості процесів маргіналізації населення України / Мандибура В. // Україна: аспекти праці. -1998. -№6. -С. 32-36.
- 14.«Всесвітня декларація про місцеве самоврядування». Прийнята Всесвітньою асоціацією місцевого самоврядування на XXVII Міжнародному Конгресі 23-26 вересня 1985 р. //Міське та регіональне самоврядування в Україні. -Вип. 1-2 / 6-7. -К., 1994. -С.67.
- 15.Горбатенко В.П. Стратегії модернізації суспільства. Україна і світ на зламі тисячоліть: Монографія / Горбатенко В.П. -К., 1999, - 240 с.
- 16.Регіональна політика: методологія, методи, практика / НАН України. Інститут регіональних досліджень. Редкол.: відповідальний редактор академік НАН України М.І. Долішній. - Львів, 2001. - 700 с.
- 17.Эрхард Л. Благосостояние для всех / Эрхард Л. - М.: Начала Пресс, 1991.

18. Эрхард Л. Полвека размышлений. Речи и статьи / Предисл. Л. Пияшевой; Пер. с нем. А. Андронгва, В. Котелкина, Т. Родионовой, Н. Слезева / Эрхард Л. - М.: Руссико: Ордынка, 1993. - 608 с.
19. Яцунська О.О. Місцеве самоврядування: світовий досвід та Україна. Навчально-методичний посібник для студентів спеціальностей «Політологія», «Правознавство» / Яцунська О.О. - Миколаїв-Одеса: «ТОВ ВіД», 2003. -150 с.
20. Самоврядування та самоорганізація територіальних громад: Матеріали науково-практичної конференції (Львів, 24-25 червня 1999 р.). - Львів: Добродійний громадський Фонд ім. Князя Осмомисла, 1999. -208 с.
21. Баймуратов М.А. Роль территориальных громад в обеспечении населения минимальными государственными социальными стандартами / Баймуратов М.А., Коссей В.С. // Актуальні проблеми політики: Збірник наукових праць\ Відп. ред. Л.І. Корміч. -Одеса: Астропринт, 1997. -Вип. 1\2 . - 268 с. С. 79-81.
22. Конституція України – Дніпропетровськ: Дніпрокнига, 1996. - 48 с.
23. Пархоменко В. Проблеми місцевого самоврядування в Україні 1990-х років / Пархоменко В. - К.: Інститут демократії імені Пилипа Орлика, 1999. -252 с.
24. Бровко Т.В. Самоврядування територій: проблеми централізації та децентралізації управління / Бровко Т.В., Шинкаренко Р.В.//Теорії мікро- макроекономіки: Зб. Наук. Праць. -К.: Міністерство освіти України, Академія муніципального управління, 2000. - С.207-210.

25. Григорьев В.А. Становление местного самоуправления в Украине: Монография / Григорьев В.А. - Одесса: Юридическая литература, 2000. - 112 с.
26. Корнієнко М. Місцеве самоврядування в Україні: концептуальні проблеми / Корнієнко М. // Місцеве та регіональне самоврядування України. - 1993. - №1-2. С.54-58.
27. Андресюк Б.П. Місцеве самоврядування в Україні: проблеми і перспективи / Андресюк Б.П. - К.: Стилос, 1997. - 223 с.
28. Семів Л.К. Економічні аспекти функціонування місцевого самоврядування / Семів Л.К., Семів Р.А. // Регіональна політика України: наукові основи, методи, механізми. Частина I. - Львів, 1998. - С. 223-228.
29. Кампо В. Деякі проблеми становлення і розвитку місцевого самоврядування / Кампо В. // Місцеве та регіональне самоврядування України. - №1-2. - К., 1993. - С. 68-73.
30. Европейская хартия о местном самоуправлении \ Социс. -1997. - №1. - С. 90-97.
31. Панейко Ю. Теоретичні основи самоврядування / Панейко Ю. - Львів: Літопис, 2002. -196 с.
32. Брусак Р.Л. Стратегічне планування розвитку територіальних громад / Брусак Р.Л., Дробенко Г.О., Свірський Ю.І. - Львів: В-во «СПОЛОМ», 2001. - 118 с.
33. Reich R. The work of nations / Reich R. -New York, 1991. - P. 162-163.
34. Єременко В.Г. Основи соціальної економіки: Популярний курс / Єременко В.Г. - К.: МАУП, 1997. – 168 с.
35. Штомпка П. Трудноучитываемые культурные факторы в быстрых социальных изменениях. Доверие, лояльность, солидарность / Штомпка П. // Социальные и гуманитарные

- науки. Отечественная и зарубежная литература. Сер. 11. Социология: РЖ /РАН ИНИОН. М. - 1999. - №2, - С. 78-85.
36. Coleman J. Foundations of social theory / Coleman J. Cambridge. -1990. p. 146.
37. Патнэм Р. Процветающая комьюнити, социальный капитал и общественная жизнь / Патнэм Р. // МэиМО, 1995. - №4, - С. 77-81.
38. Putnam R.D. The prosperous communiti. Social capital and public life, the american prospect / Putnam R.D. - Cambridge, mass, Spring, 1992. - №13. - P. 27.
39. Панейко Ю. Теоретичні основи самоврядування / Панейко Ю. - Мюнхен, 1962. – 162 с.
40. Андресюк Б.П. Актуальні проблеми формування органів місцевого самоврядування в Україні / Андресюк Б.П. // Агропрограма «Центр державного та місцевого управління при УжДУ». - Ужгород, 1997. - 228 с.
41. Органы местного управления в зарубежных странах: сравнительное исследование. Обзор. - М.: ИНИОН, 1994. - 94 с.
42. Мармазов В. Економічна самостійність місцевих Рад народних депутатів / Мармазов В., Селіванов А. // Вісник Київського університету. - Випуск 3. - Київ, 1991. - С. 54-59.
43. Корнієнко М. Місцеве самоврядування в Україні: концептуальні проблеми / Корнієнко М. // Місцеве та регіональне самоврядування України. - 1993. - №1-2. - С. 54-58.
44. Крусян А. Местное управление и самоуправление: к постановке вопроса о содержании и понятии / Крусян А. // Юрид. вест. – 1998. - №1, - С. 84-87.
45. Місцеве самоврядування: правові та організаційні аспекти //Уряд. Кур'єр. - 1997. - 18 берез. - №49. - С. 4.

46. Черкасов А.И. Сравнительное местное управление: теория и практика / Черкасов А.И. - М., 1998. - 96 с.
47. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»: Офіційне видання / В.О. Верховна Рада України. - К.: Парламентське вид-во, 1997. - 68 с.
48. Біленчук П.Д. Місцеве самоврядування в Україні (муніципальне право). Навчальний посібник / Біленчук П.Д., Кравченко В.В., Підмогильний М.В. - К.: Атіка, 2000. - 304 с.
49. Карлов А.А. Формирование института местного самоуправления / Карлов А.А. - К.: «Вища школа», 1993. - 114 с.
50. Місцеве самоврядування: 10 років здобутків / За ред. М. Пухтинського. - К.: Атіка, 2002. - 368 с.
51. Григорьев В.А. Становление местного самоуправления в Украине: Монография / Григорьев В.А. - Одесса: Юридическая литература, 2000. - 112 с.
52. Пархоменко В. Проблеми місцевого самоврядування в Україні 1990-х років / Пархоменко В. - К.: Інститут демократії імені Пилипа Орлика, 1997. - 215 с.
53. Бровко Т.В. Самоврядування територій: проблеми централізації та децентралізації управління / Бровко Т.В., Шинкаренко Р.В. // Теорії мікро- макроекономіки: Зб. Наук. Праць. - К.: Міністерство освіти України, Академія муніципального управління, 2000. - С. 207-210.
54. Ядов В.А. Социологическое исследование. Методология, программа, методы / Ядов В.А. - М., «Наука», 1972. - 239 с.
55. Саганенко Г.И. Надежность результатов социологического исследования / Под ред. В.А.Ядова. -Л.: Наука, Ленингр. отд-ние, 1983. - 189 с.

- 56.Зверев Л. Одесситы предпочитают решать проблемы по знакомству / Зверев Л. // Вечерняя Одесса, 29 ноября 2003г., №183-184. - С. 1.
- 57.Новікова О.Ф. Соціальна безпека: організаційно-економічні проблеми і шляхи вирішення / Новікова О.Ф. - Донецьк: ІЕП НАН України, 1997. - 460 с.
- 58.Шевченко Л. Громадські організації і місцеве самоврядування: можливості громади справляти вплив на розвиток місцевого самоврядування / Шевченко Л. // Розвиток місцевого самоврядування в Україні. - К.: «Молодіжна альтернатива». - 2003, - 68 с.
- 59.Розбудова місцевих рад в Україні. Матеріали до навчальної програми //Програма сприяння парламентам України. Проект, фінансовий АМР, США.
- 60.Балабанова Н.В. Социальный диалог. Социальное партнерство. Социальное государство./ Академия труда и социальных отношений Федерации профсоюзов Украины; Отв.ред. В. Е. Пилипенко / Балабанова Н.В., Жуков В.И., Пилипенко В.Е. - К., 2002. – 189 с.
- 61.Byrne T. Everyone's Guide to How It All Works / Byrne T. - Hardmonsworth, 1981. - P. 135-136.
- 62.Крупник А.С. Соціально-захисна спрямованість державної соціальної політики за умов трансформації українського суспільства. Автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата політичних наук / Крупник А.С. – Одеса. - 2002. - 17 с.

Наукове видання

Яценко Микола Анатолійович

**ЕФЕКТИВНІСТЬ ДІЯЛЬНОСТІ
ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

Монографія

Видано за авторською редакцією

Здано до набору 11.10.2013. Підписано до друку 15.10.2013.
Формат 60х84/16. Обл. вид. арк 6,6. Ум. друк. арк. 3,4. Папір офсетний.
Друк на дуплікаторі. Зам. № 1312-12. Тираж 100 прим. Ціна договірна.

Віддруковано з готового оригінал-макету у ПП «Фенікс»
(свідоцтво ДК № 1044 від 17.09.2002)
65009, м. Одеса, вул. Зоопаркова, 25, тел. (048)7777-591
e-mail: **maritimebooks@yandex.ru**
www.law-books.od.ua